

Handreiking Grondexploitatiewet

Handreiking Grondexploitatiewet

Onder eindredactie van:

Joop van den Brand, Ernst van Gelder en Hendrik van Sandick

Sdu Uitgevers bv

Den Haag, 2008

Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:

Sdu Klantenservice

Postbus 20014

2500 EA Den Haag

tel.: (070) 37 89 880

fax: (070) 37 89 783

Vormgeving en zetwerk: Dupuis Communicatie, Rotterdam

Omslagfoto: Project Blauwe Stad, Provincie Groningen, © Rob Poelenjee (ministerie van VROM)

ISBN: 9789012123419

NUR: 955

© Sdu Uitgevers bv Den Haag, 2008

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij Sdu Uitgevers bv.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the publisher's prior consent.

While every effort has been made to ensure the reliability of the information presented in this publication, Sdu Uitgevers neither guarantees the accuracy of the data contained herein nor accepts responsibility for errors or omissions or their consequences.

Colofon

auteurs

- J.A.M. (Joop) van den Brand, auteur van hoofdstuk 10, is directeur van VD2 Advies b.v., te Luyksgestel.
- mr. J.C. (Job) Dieleman, co-auteur van hoofdstukken 4 en 9, is coördinator grondbeleid bij het Ministerie van VROM.
- ing. P.M.A. (Peter) van Haasteren, co-auteur van hoofdstuk 5, is hoofd Beleid sector Gebiedsontwikkeling bij het Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Rotterdam.
- T.J.E.A. (Theo) van der Heijden, auteur van hoofdstuk 3 en co-auteur van hoofdstukken 6 en 8, is directeur van VD2 Advies b.v., te Luyksgestel.
- mevr. mr. A.A.E.J. (Anita) Ingenhou, co-auteur van hoofdstukken 2 en 7, is senior beleidsadviseur Vastgoed bij de gemeente Arnhem.
- mr. F.A. (Frank) Mulder, co-auteur van hoofdstuk 6, is advocaat bij Smit-huijsen Advocaten te Haarlem.
- drs. H.G.M. (Harry) Nijland, co-auteur van hoofdstuk 5, is adviseur strategisch grondbeleid bij de gemeente Apeldoorn en daarnaast zelfstandig adviseur grondbeleid en ruimtelijke economie.
- drs. H.W. (Hendrik) van Sandick, auteur van hoofdstuk 1 en co-auteur van hoofdstuk 8, is projectcoördinator Grondexploitatiewet bij het Ministerie van VROM.
- mr. J.W. (Jan-Willem) Santing MSc RE, co-auteur van hoofdstukken 4 en 9, is grondzakendeskundige bij Overwater Grondbeleid Adviesbureau te Strijen.
- mevr. mr. ing. J.J. (Jolande) Thoonen, co-auteur van hoofdstukken 2, 7 en 8 is als jurist werkzaam bij ARCADIS Legal Consultants.
- mevr. ir. C.A.C. (Diana) Westendorp - Frikkee, co-auteur van hoofdstukken 4 en 9, is directeur/grondzakendeskundige bij Overwater Grondbeleid Adviesbureau te Strijen.

redactie

drs. A.A.M. Jacobs, burgemeester van Helmond (voorzitter),
mevr. drs. J.E. Wicherson (VVG), mevr. drs. K. Sleeking MBA (hoofd beleidsafdeling Ruimte en Wonen/VNG) en de auteurs.

eindredactie

J.A.M. van den Brand, mr. E.W. van Gelder (directieadviseur grondbeleid en verwerving bij het ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Rotterdam) en drs. H.W. van Sandick.

Met dank aan drs. L.W. Nooteboom (Ministerie van VROM) voor zijn bijdragen.

Inhoud

Voorwoord	10
Leeswijzer	12
Begrippenlijst	15
1 Hoofdpijnen van de grondexploitatiewet	19
1.1 Waarom een Grondexploitatiewet?	19
1.2 Privaatrechtelijk spoor Grondexploitatiewet	21
1.3 Publiekrechtelijk spoor Grondexploitatiewet	22
1.4 Het exploitatieplan	23
1.5 Kostenverhaal via het exploitatieplan	25
1.6 Positie en rol van de gemeente	28
1.7 Positie en rol van particuliere eigenaren en omwonenden	29
1.8 Positie en rol van Rijk en provincie	30
2 De anterieure overeenkomst	31
2.1 Inleiding	31
2.2 Functie en nut van een anterieure overeenkomst	32
2.3 Verschillende soorten overeenkomsten	34
2.4 Begrenzing contractsvrijheid	38
2.5 Bepalingen in een anterieure overeenkomst over grondexploitatie	41
2.6 Procedurele aspecten	53
2.7 Onderhandelingsaanpak	57
2.8 Casus gemeente Sturingerland	62
3 Planologische maatregelen en grondexploitatie	67
3.1 Inleiding	67
3.2 Toepassingsbereik bepalingen Grondexploitatiewet	67
3.3 Planologische maatregelen	69
3.4 Procedurele koppelingen van een ruimtelijke maatregel en het exploitatieplan	72
3.5 Inhoudelijke afstemming ruimtelijke maatregel en grondexploitatie	81
3.6 Rechtsbescherming	86
3.7 Voorbeelden aansluiting bestemmingsplan en exploitatieplan	87
3.8 Casus gemeente Sturingerland	93
4 Het exploitatieplan	95
4.1 Inleiding	95
4.2 Verplichting en moment voor het vaststellen van een exploitatieplan	95
4.3 Inhoud van het exploitatieplan	100
4.4 Exploitatiegebied	102
4.5 Omschrijving werken en werkzaamheden	105

4.6	Exploitatieopzet	105
4.7	Kostensoorten	106
4.8	Begrenzing en criteria voor de kosten in het exploitatieplan	120
4.9	Opbrengsten exploitatiegebied	122
4.10	Financiële aandachtspunten	123
4.11	Kaart met het voorgenomen grondgebruik	128
4.12	Eisen voor werken en werkzaamheden, bouwrijp maken, nutsvoorzieningen en openbare ruimte	128
4.13	Regels over het uitvoeren van werken en werkzaamheden	130
4.14	Regels te realiseren woningbouwcategorieën	131
4.15	Verbod uitvoeren werken of werkzaamheden	139
4.16	Totstandkoming exploitatieplan	140
4.17	Inschrijving exploitatieplan	144
5	Financiële aspecten	147
5.1	Inleiding	147
5.2	Grondbeleid en grondexploitatie van de gemeente	147
5.3	De structuurvisie als basis voor locatieontwikkeling	153
5.4	Verschillende schaalniveaus in kosten	154
5.5	Financiële toepassing kostenverhaal in de anterieure fase	160
5.6	Functie van de exploitatieopzet bij een exploitatieplan	162
5.7	De exploitatieopzet en de kostensoorten in het exploitatieplan	163
5.8	Gronduitgifteprijsbeleid en het exploitatieplan	171
5.9	Rekenmodel van de exploitatieopzet in het exploitatieplan	173
5.10	Grondtransacties openbare ruimte en het exploitatieplan	191
5.11	Exploitatieplan en rekenmodel in een grondbedrijf	192
5.12	Exploitatieplan en kostprijsberekening grondbedrijf	193
5.13	Aansluiting op de financiële administratie van het exploitatieplan	194
5.14	Risico's van het exploitatieplan voor het grondbedrijf	194
5.15	Legesverordening en exploitatieplan	195
5.16	Rechtmatigheid, getrouwheid en borging van het exploitatieplan	195
5.17	Kredietverlening bij een exploitatieplan	196
5.18	De fiscale behandeling van het exploitatieplan en de exploitatiebijdrage	196
5.19	De economische uitvoerbaarheid van het exploitatieplan	196
5.20	Financiële toepassing kostenverhaal in de posterieure fase	197
6	Uitvoering en toezicht van het exploitatieplan	199
6.1	Inleiding	199
6.2	Uitvoering van een anterieure overeenkomst	199
6.3	Uitvoering van een posterieure overeenkomst	203
6.4	Uitvoering en handhaving van het exploitatieplan	204

6.5	Vergoeding van de uitvoering van werken door particuliere grondeigenaren	209
6.6	Handhaving aanbestedingsregels via exploitatieplan of overeenkomst	210
6.7	Casus gemeente Sturingerland	214
7	De posterieure overeenkomst	217
7.1	Inleiding	217
7.2	Begrenzing contractvrijheid posterieure overeenkomst	217
7.3	Verschillende soorten overeenkomsten	221
7.4	Moeten partijen een posterieure overeenkomst (proberen te) sluiten?	223
7.5	Bepalingen in posterieure overeenkomst over grondexploitatie	224
7.6	Procedurale aspecten	229
7.7	Onderhandelingsaanpak	229
7.8	Casus gemeente Sturingerland	230
8	De bouwvergunning	235
8.1	Inleiding	235
8.2	Stappenplan bouwvergunning	235
8.3	Negatieve exploitatiebijdrage en de bouwvergunning	249
8.4	Rechtsbescherming	250
8.5	Casus gemeente Sturingerland	251
9	Herziening en afrekening van het exploitatieplan	253
9.1	Inleiding	253
9.2	Herziening van het exploitatieplan	253
9.3	Herzieningen van structurele en niet-structurele onderdelen	254
9.4	Recht op teruggave te hoge exploitatiebijdrage	258
9.5	Herberekeningsbesluit	260
9.6	Voorbeelden bekendmaking	261
10	Overgangsrecht	263
10.1	Overgangsrecht planologische maatregelen	263
10.2	Overgangsrecht bouwplannen	265
10.3	Overgangsrecht kostenverhaal op basis van exploitatieverordening, artikel 42 WRO	266
10.4	Overgangsrecht kostenverhaal op basis van baatbelasting, artikel 222 Gemeentewet	271
10.5	Overgangsrecht planschadeverhaalsovereenkomsten	273
	Trefwoordenregister	275

Voorwoord

Na een aanloop van meer dan 12 jaar is de Grondexploitatiewet klaar. De wet is in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening opgenomen en treedt naar verwachting op 1 juli 2008 in werking.

VNG, VVG en het Ministerie van VROM hechten grote waarde aan een goede invoeringsbegeleiding van de Grondexploitatiewet en hebben daarom de handen in elkaar geslagen om deze Handreiking te maken.

Hoewel de wet geen grote veranderingen beoogt, zullen alle partijen die betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling toch hun werkwijze en soms ook hun strategie moeten aanpassen. Particuliere eigenaren krijgen te maken met een nieuw gemeentelijk instrument, dat in een verbeterd gemeentelijk kostenverhaal moet resulteren. In overeenkomsten wordt soms verevening mogelijk. Ook kan de gemeente publiekrechtelijke locatie-eisen en eisen aan enkele woningbouwcategorieën stellen. Dit alles eist van particuliere eigenaren dat ze een nieuwe afweging maken bij onderhandelingen.

Bij de gemeente krijgt de gemeenteraad wellicht meer invloed op het grondbeleid. Ook zal de transparantie toenemen. De grootste gevolgen zijn er voor de afdeling grondzaken en het grondbedrijf. De afdeling ruimtelijke ordening zal voortaan bij het opstellen van ruimtelijke besluiten moeten bekijken of een exploitatieplan nodig is en daarvoor grondzaken en volkshuisvesting moeten raadplegen. De afdeling, belast met de verlening van bouwvergunningen, krijgt er een taak bij: de toetsing van bouwvergunningen aan het exploitatieplan. En wellicht zullen gemeenten ook hun organisatie aanpassen.

Deze Handreiking behandelt verschillende aspecten van de grondexploitatie in relatie tot de Wro, met uitzondering van organisatorische vraagstukken. Ze is zowel bedoeld voor gemeentebestuurders en ambtenaren als voor particuliere eigenaren en andere geïnteresseerden.

Bij het opstellen van deze Handreiking hebben VNG, VROM en de Vereniging van grondbedrijven (VVG) op een prettige wijze samengewerkt. De Handreiking is gratis te downloaden van de websites van VNG, VROM en VVG. Ook een digitale versie van het rekenmodel is gratis te downloaden van deze websites.

Omdat de redactie van deze Handreiking is afgesloten op 21 december 2007, zijn wijzigingen in de regelgeving van daarna niet verwerkt. Dat betreft onder andere het Besluit ruimtelijke ordening en de ministeriële regeling die daarbij hoort. Ook zijn er op het moment van schrijven uiteraard nog

geen ervaringen met de wet en rechterlijke uitspraken. De Handreiking zal daarom periodiek worden geactualiseerd. Deze actualisatie zal worden opgenomen in het losbladige Handboek Grondzaken (Sdu Uitgevers BV Den Haag).

Wij willen de auteurs en de (eind)redactie danken voor de geleverde inspanning. Voorts dank aan RBOI Middelburg BV, RBOI Rotterdam BV, van Steensel Consultants BV en de gemeente Bladel voor de vervaardiging en de verleende toestemming voor opname van het in paragraaf 3.7 opgenomen kaartmateriaal.

Wij hebben een aantal deskundigen uit de advocatuur en van marktpartijen, gemeenten en provincies bereid gevonden te reageren op de gekozen hoofdpzets en de eerste conceptversies. Wij zijn hen zeer dankbaar voor de verstrekte opbouwende kritiek.

Moge deze Handreiking bijdragen aan een goede werking en toepassing van de Grondexploitatiewet!



drs. ing. P. Torbijn,
directeur Normstelling,
Instrumenten en
Beleidskaders (NIB)
Ministerie van VROM



mr. S.E. Korthuis,
lid directieraad VNG



drs. A.L.M. Visser,
voorzitter VVG

Leeswijzer

Deze Handreiking blikkt vooruit op de komende inwerkingtreding en toepassing van de Grondexploitatiewet, en beoogt een brug te slaan tussen de theorie van de wettekst/toelichting naar de praktijk. De omvang van het instrumentarium wijzigt echter ingrijpend. Bij de beschrijving van deze wijzigingen kan in vele gevallen niet worden geboogd op ervaringen, rechterlijke uitspraken etc., simpelweg daar deze in het huidige wettelijke bestel niet voorhanden zijn.

In deze Handreiking is uitgegaan van een aantal wettelijke regelingen die nog niet van kracht zijn.

Voor de Wro en de Grondexploitatiewet is uitgegaan van de tekst inclusief de Invoeringswet Wro, zoals deze aan de Eerste Kamer is aangeboden.

Bij het Bro is uitgegaan van het ontwerp Bro. Van het Invoeringsbesluit Bro en de ministeriële regeling Mro (basis: artikel 6.2.6 ontwerp-Bro) was bij het opmaken van deze Handreiking nog geen tekst bekend.

Vele (ambtelijke) disciplines zullen met de Grondexploitatiewet te maken krijgen. Bij de opbouw van deze Handreiking is hiermee rekening gehouden. In hoofdstuk 1 is een algemeen overzicht van de wet opgenomen. In hoofdstuk 3 komen RO-aspecten aan bod, terwijl in hoofdstuk 8 de bouwvergunning centraal staat. In hoofdstuk 5 komen de financiële aspecten aan de orde. Medewerkers grondzaken van bijvoorbeeld gemeenten zullen met alle onderwerpen te maken krijgen. Voor projectontwikkelaars en zelfbouwers is dit eveneens het geval.

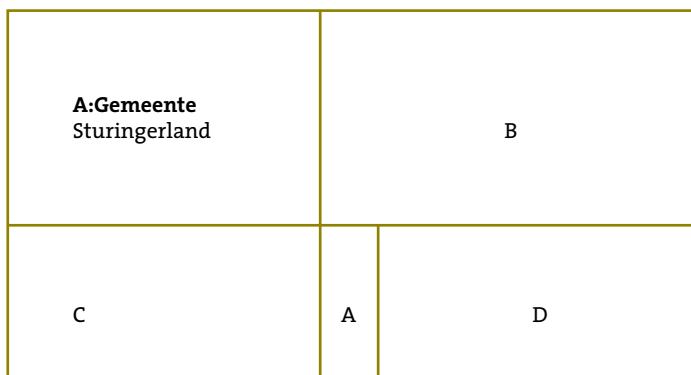
Om het praktische gehalte te vergroten wordt in de Handreiking gebruik gemaakt van een fictieve voorbeeldlocatie voor woningbouw in de eveneens fictieve gemeente Sturingerland, die in de meeste hoofdstukken terugkomt. Vooraf wordt opgemerkt dat het niet mogelijk is in één voorbeeldlocatie alle mogelijke aspecten en varianten van locatieontwikkeling te benoemen. Gekozen is voor een herkenbaar basismodel voor een woonlocatie.

Beschrijving basisuitgangspunten woningbouwlocatie gemeente Sturingerland

De gemeente Sturingerland wil een woningbouwlocatie ontwikkelen. Voorts is voorzien in een aantal maatschappelijke functies, kantoren en detailhandel, allemaal met bijbehorende voorzieningen.¹

Eigendomssituatie

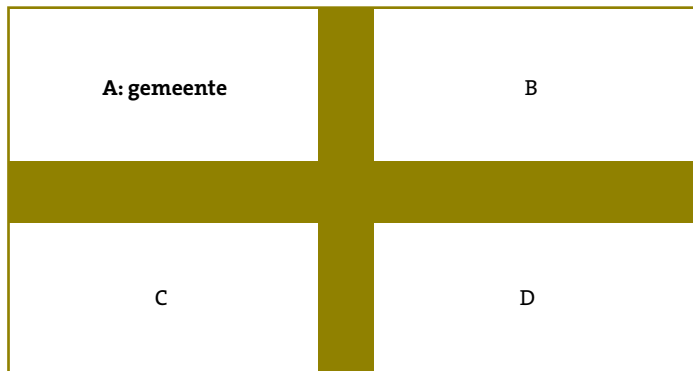
De grondpositie binnen de locatie is in handen van vier eigenaren: A, de gemeente en drie particuliere eigenaren: B, C en D, allen projectontwikkelaar/bouwbedrijf. Schematisch kan een en ander als volgt worden weergegeven:




Hoofdplanstructuur

De gemeente staat een planstructuur voor waarbij binnen het gebied sprake is van twee nieuw aan te leggen hoofdwegen. Op deze wijze wordt het gebied opgedeeld in vier kwadranten. Elk kwadrant betreft een deelontwikkeling, waarbinnen woningen, kantoren en/of detailhandel met bijbehorende voorzieningen kunnen plaatsvinden. Schematisch kan de hoofdplanstructuur als volgt worden weergegeven:

1 Met “voorzieningen” wordt bedoeld op de begripsomschrijving, zoals opgenomen in art 6.2.5. van het ontwerp-Bro.



 = hoofdweg/ontsluiting

Verder gehanteerde uitgangspunten

Voor de toepassing van de casus gelden steeds de volgende uitgangspunten:

- a. Particuliere exploitant B wil zelf realiseren en met de gemeente samenwerken en is bereid met de gemeente een anterieure overeenkomst te sluiten, voordat het exploitatieplan wordt vastgesteld.
- b. Particuliere exploitant C wil zelf realiseren en is bereid op termijn met de gemeente een overeenkomst te sluiten, maar wacht vooralsnog af en wil nadat een exploitatieplan is vastgesteld, een posterieure overeenkomst sluiten.
- c. Particuliere exploitant D is een free rider en wil zelf realiseren. Hij is niet bereid een anterieure of posterieure overeenkomst met de gemeente te sluiten en probeert met alle middelen zijn bijdrage in het kostenverhaal te minimaliseren.

Begrippenlijst

anterieure overeenkomst	overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar over grondexploitatie, gesloten vóór de vaststelling van een planologische maatregel
bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen	financiële vergoeding aan de gemeente voor in een vastgestelde structuurvisie vastgelegde ruimtelijke ontwikkelingen, als bedoeld in artikel 6.24, lid 1, sub a Wro
binnenplanse verevening	de op grond van een exploitatieplan toe te passen omslagmethode van kostenverhaal, waarbij rekening wordt gehouden met tussen bouwpercelen bestaande verschillen in uitgifteprijs en inbrengwaarden
bovenwijkse (meerwijkse) voorziening	voorziening, die van nut is voor het exploitatiegebied en voor één of meer andere gebieden
bovenplanse verevening	het, naast de kosten, bijdragen vanuit winstgevend exploitatiegebieden ter (gedeeltelijke) dekking van een tekort in de grondexploitatie in een ander exploitatiegebied
exploitatiebijdrage	de door een particuliere eigenaar op grond van een anterieure of posterieure overeenkomst, dan wel via de bouwvergunning aan de gemeente verschuldigde vergoeding in de kosten van de grondexploitatie

exploitatiegebied	als zodanig aangewezen gebied in het exploitatieplan
exploitatieplan	plan als bedoeld in artikel 6.12 Wro
exploitatieverordening	verordening als bedoeld in artikel 42 WRO
grondexploitatieverordening	verordening als bedoeld in artikel 6.23 Wro
locatie-eisen	de in een exploitatieplan op te nemen eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte, alsmede de in een exploitatieplan op te nemen regels omtrent de uitvoering daarvan (artikel 6.13, lid 2, sub c en d Wro)
macro-aftopping	de toepassing van de in artikel 6.16 Wro opgenomen regels omtrent de maximering van de totale verhaalbare kosten
micro-aftopping	de toepassing van de nog vast te stellen ministeriële regeling, zoals bedoeld in artikel 6.2.6 Bro, omtrent de maximering van de verhaalbaarheid van de in artikel 6.2.4, sub g tot en met j Bro genoemde kostensoorten
overeenkomst over grondexploitatie	elke overeenkomst tussen een gemeente en een particuliere eigenaar over grondexploitatie
particuliere eigenaar	een eigenaar van een eigendom in een exploitatiegebied

particulier opdrachtgeverschap	situatie dat de burger of een groep van burgers – in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk – volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning (artikel 1.1.1, lid 1, sub g Bro)
planologisch besluit (ruimtelijk besluit, planologische maatregel of ruimtelijke maatregel)	besluit betreffende de vaststelling van een bestemmingsplan, wijzigingsplan, projectbesluit of projectafwijkingsbesluit
posterieure overeenkomst	overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar over grondexploitatie, gesloten na de vaststelling van een exploitatieplan
projectbesluit	besluit waarbij het bestemmingsplan buiten toepassing blijft ten behoeve van de verwezenlijking van een project (artikel 3.10 Wro)
projectafwijkingsbesluit	besluit waarbij de beheersverordening buiten toepassing blijft ten behoeve van de verwezenlijking van een project (artikel 3.40 Wro)
regels m.b.t uitvoerbaarheid	in een bestemmingsplan of projectbesluit op te nemen regels omtrent de uitvoerbaarheid van bestemmingen, die betrekking kunnen hebben op woningbouwcategorieën
sociale huurwoning	huurwoning, zoals bedoeld in artikel 1.1.1, lid 1, sub e Bro
sociale koopwoning	koopwoning, zoals bedoeld in artikel 1.1.1, lid 1, sub f Bro

uitwerkingsplan (soms ook: uitwerking van het bestemmingsplan)	besluit van burgemeester en wethouders waarbij het bestemmingsplan nader wordt uitgewerkt (artikel 3.6, lid 1, sub b Wro)
wijzigingsplan (soms ook: wijziging van het bestemmingsplan)	besluit van burgemeester en wethouders waarbij het bestemmingsplan wordt gewijzigd (artikel 3.6, lid 1, sub a Wro)
woningbouwcategorie	een in het Bro aangewezen financieringscategorie voor woningbouw, waaromtrent in het ruimtelijk besluit en exploitatieplan regels kunnen worden gesteld

Gebruikte afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bro	ontwerp Besluit ruimtelijke ordening (nieuwe Bro)
BRO	Besluit op de ruimtelijke ordening 1985
BW	Burgerlijk Wetboek
Gew	Grondexploitatiewet (Staatsblad 2007, 271)
Ow	Onteigeningswet
Wed	Wet op de economische delicten
Wkpb	Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
Wro	Wet ruimtelijke ordening (nieuwe wet), inclusief Grondexploitatiewet
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening (oude wet)
Wvg	Wet voorkeursrecht gemeenten
Ww	Woningwet

Hoofdstuk 1

Hoofdpijnen van de Grondexploitatiewet

1.1 Waarom een Grondexploitatiewet?

Met de Grondexploitatiewet worden de rollen van gemeente en eigenaren bij particuliere grondexploitatie verduidelijkt. In het proces van locatieontwikkeling spelen grondbezit en grondexploitatie een cruciale rol. Een grondeigenaar mag in beginsel zijn eigen perceel ontwikkelen. De gemeente wil daarentegen de ruimtelijke ontwikkeling sturen en streeft naar een goede ruimtelijke kwaliteit en een eerlijke verdeling van de kosten en baten van grondexploitatie. Dat kan niet zonder wettelijke grondslag. De Wro biedt de gemeente de mogelijkheid om de ruimtelijke ontwikkeling te sturen en de Grondexploitatiewet geeft de gemeente instrumenten om de particuliere grondexploitatie te geleiden. Hoewel de doelstelling van de Grondexploitatiewet bescheiden is, namelijk een verbetering van het kostenverhaal en de gemeentelijke regie, heeft de wet ingrijpende gevolgen voor de praktijk.

Waarom moet die nieuwe wet er eigenlijk komen? Al geruime tijd is duidelijk dat de huidige wettelijke instrumenten voor kostenverhaal, te weten de exploitatieverordening en de baatbelasting, op een aantal punten tekort schieten. De Wet op de Ruimtelijke Ordening biedt in artikel 42 een wettelijke grondslag voor exploitatieverordeningen, op grond waarvan de gemeente exploitatieovereenkomsten kan sluiten met particuliere eigenaren. Voor het geval geen overeenkomst tot stand komt kan de gemeente via de baatbelasting op grond van artikel 222 van de Gemeentewet de kosten van voorzieningen van openbaar nut verhalen op alle eigendommen die door de voorzieningen gebaat zijn.

huidig kostenverhaal

In de praktijk blijkt de wettelijke basis voor de exploitatieovereenkomst te beperkt te zijn en is er veel juridische onduidelijkheid over de te stellen eisen en het kostenverhaal. Dat leidt regelmatig tot langdurige onderhandelingen en naderhand tot terugvorderingacties uit onverschuldigde betaling. Teruggrijpen op de baatbelasting is geen aantrekkelijke optie, omdat het een ingewikkeld instrument is, waarbij vaak iets mis gaat en bovendien maar een deel van de kosten kan worden verhaald. Dit leidt er bovendien toe dat zogenoemde free riders vaak de dans kunnen ontspringen. Voorts ontbre-

problemen

ken in het huidige stelsel de noodzakelijke instrumenten voor verevening, waardoor onrendabele delen van bouwlocaties niet gerealiseerd dreigen te worden. Ook ontbreekt een toereikend publiekrechtelijk instrument voor het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie waar dit van uit het oogpunt van volkshuisvesting zeer wenselijk is. Vooral particulier opdrachtgeverschap komt onvoldoende van de grond. Ook bij de overdracht en inrichting van gronden die voor openbare ruimte bestemd zijn treden knelpunten op. Een aanpassing van het wettelijk instrumentarium is dus nodig, zeker nu steeds meer locaties particulier ontwikkeld worden.

totstand- koming wet

In 1994 is voor het eerst om een nieuwe wet voor kostenverhaal gevraagd, toen steeds meer projectontwikkelaars grondposities gingen innemen. In 1998 is een wetsvoorstel, dat voorzag in een grondexploitatieheffing, gestrand na een negatief advies van de Raad van State. In de Nota Grondbeleid is in 2001 een nieuwe poging aangekondigd. In oktober 2004 is het wetsvoorstel voor de Grondexploitatiewet door de Ministerraad vastgesteld. In februari 2005 heeft de Raad van State advies uitgebracht.² Het algemene oordeel van de Raad viel negatief uit omdat hij het wetsvoorstel gecompliceerd vond. Aan de kritiek op onderdelen van het voorstel kon echter tegemoet gekomen worden zonder het wetsvoorstel ingrijpend aan te passen.³ Het wetsvoorstel heeft op 1 september 2005 de Tweede Kamer bereikt. In de loop van de Tweede-Kamerbehandeling is het nog gewijzigd en is een viertal amendementen aangenomen. Op 22 mei 2007 is het aangenomen door de Eerste Kamer.

doelstelling

Doelstelling van het wetsvoorstel is een goede regeling voor kostenverhaal, binnenplanse verevening en enkele locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Belangrijk daarbij is dat het stelsel rechtszekerheid biedt en *free riders* niet meer de kans geeft het kostenverhaal te ontwijken. Daarnaast wil de regering ook meer transparantie, zeggenschap voor de consument en concurrentie. De regering streeft naar een regeling die recht doet aan de belangen van zowel gemeenten als particuliere eigenaren en derdebelanghebbenden. Daarom is als tegenwicht bij enkele ruimere bevoegdheden voor gemeenten een aantal inhoudelijke en procedurele waarborgen ten behoeve van eigenaren en belanghebbenden ingebouwd.

In de wet blijft vrijwillige samenwerking voorop staan, in welke vorm dan ook, omdat gebleken is dat gemeenten en particuliere eigenaren daar de voorkeur aan geven. Daarom is gekozen voor voortzetting van een gemengd stelsel voor grondexploitatie met zowel een privaatrechtelijk als publiekrechtelijk spoor.

2 opgenomen in Kamerstukken II, 2004/05, 30218, nr.4

3 idem

De Grondexploitatiewet is een onderdeel van de Wro (afdeling 6.4). Het bevat een nieuwe afdeling over de grondexploitatie en enkele andere aanpassingen. In de Invoeringswet Wro⁴ zijn ook enkele wijzigingen van de Wro opgenomen en wijzigingen in andere wetten, zoals de Woningwet. Daarnaast zijn een nieuwe Bro en aanpassingen in enkele andere algemene maatregelen van bestuur nodig, zoals het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning. Inmiddels is een ontwerp van het Bro gepubliceerd. Tot slot is een ministeriële regeling aangekondigd voor o.a. de begrenzing van enkele kostensoorten. Naar verwachting zal dit gehele complex, om er eens een gebruikelijke term in de grondexploitatie tegen aan te gooien, op 1 juli 2008 in werking treden.

onderdeel Wro

1.2 Privaatrechtelijk spoor Grondexploitatiewet

De wet legt allereerst een nieuwe basis voor privaatrechtelijke overeenkomsten over grondexploitatie tussen gemeenten en projectontwikkelaars en andere particuliere eigenaren. Dat is nodig, omdat gelet op de jurisprudentie, betwijfeld kan worden of zonder een wettelijke basis een gemeente met particuliere eigenaren overeenkomsten kan sluiten over grondexploitatie met daarin bepalingen over het kostenverhaal.⁵

basis voor overeenkomsten

Die wettelijke basis is breed. De wet bestrijkt niet alleen de vanuit de WRO bekende exploitatieovereenkomsten, maar alle overeenkomsten tussen een gemeente en een particuliere eigenaar over grondexploitatie. Dus ook PPS-overeenkomsten, samenwerkingsovereenkomsten, realisatieovereenkomsten, overeenkomsten in het kader van een bouwclaim, concessie of joint venture (bijvoorbeeld oprichting van een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij).

De wet kent twee typen overeenkomsten over grondexploitatie: anterieure en posterieure.

type overeenkomsten

Een anterieure overeenkomst wordt gesloten in de beginfase van een project, voordat een exploitatieplan is vastgesteld (zie hoofdstuk 2). Dit type zal verreweg het meeste voorkomen. Bij een anterieure overeenkomst hebben partijen veel onderhandelingsruimte en zijn ze niet gebonden aan het publiekrechtelijke kader in de Grondexploitatiewet. In een anterieure overeenkomst over grondexploitatie mogen ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten de locatie, dus in een groter gebied. Te denken valt bijvoorbeeld aan bijdragen aan groen- en recreatiegebieden. Dergelijke afspraken zijn binnen het huidige wettelijke

anterieure overeenkomst

4 Bij het opstellen van deze Handreiking is met betrekking tot de stand van zaken in het wetgevingsproces uitgegaan van de situatie per 21 december 2007.

5 zie HR 2 mei 2003, BR 2003, p. 611 e.v. (Nunspeet).

kader niet rechtsgeldig te maken. Hiermee wordt dus de mogelijkheid van bovenplanse verevening geïntroduceerd. Ongeclausuleerd is de bevoegdheid niet. De afspraken moeten wel betrekking hebben op een concrete gebiedsontwikkeling en passen binnen een structuurvisie van gemeente, provincie of Rijk. Bovendien gelden de algemene eisen van het BW en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in de Awb.

**posterieure
overeenkomst**

Posterieure overeenkomsten zijn overeenkomsten, gesloten nadat het exploitatieplan is vastgesteld (zie hoofdstuk 7). Bij deze overeenkomsten is de bewegingsruimte kleiner. Ze mogen niet afwijken van het exploitatieplan.

**gevolgen voor
kostenverhaal**

Wanneer gecontracteerd is over kostenverhaal, dan is daarmee voor de contracterende eigenaar de kostenverhaalkous af. De gemeente kan geen kosten meer verhalen in het kader van een eventueel publiekrechtelijk kostenverhaal (tenzij dat in het contract mogelijk is gemaakt).

**exploitatie-
verordening**

Het keurslijf van de huidige exploitatieverordening vervalt. De gemeenteraad mag in het nieuwe stelsel wel een grondexploitatieverordening opstellen, maar is daar niet toe verplicht. Zo'n verordening kan procedureregels voor het aangaan van overeenkomsten bevatten alsmede inhoudelijke regels.

transparantie

Om de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid te bevorderen is bepaald dat de gemeente in een van gemeentewege uitgegeven blad of dag-, nieuws-, of huis-aan-huisblad melding moet maken van gesloten overeenkomsten. Dergelijke overeenkomsten vallen in beginsel onder de Wet openbaarheid van bestuur.

1.3 Publiekrechtelijk spoor Grondexploitatiewet

**exploitatieplan
verplicht**

Een van de belangrijkste vernieuwingen die de wet brengt is het verplichtende karakter van kostenverhaal. Een gemeente moet de kosten verhalen en mag er niet meer 'zoals in het huidige stelsel' van afzien.

uitzondering

Toch leidt het verplichtende karakter niet automatisch naar een eenzijdig publiekrechtelijk optreden van de gemeente. Privaatrechtelijke afspraken hebben de voorkeur. Dat behoeft nadere uitleg. Formeel is er straks sprake van een verplichting tot kostenverhaal. Als een gemeente er niet in geslaagd is met alle particuliere eigenaren in een gebied een overeenkomst te sluiten over grondexploitatie, *moet* de gemeente publiekrechtelijk kosten verhalen bij partijen waarmee niet gecontracteerd is. Is het kostenverhaal al van alle eigendommen verzekerd en is het stellen van locatie-eisen niet nodig, dan zal de gemeenteraad kunnen afzien van het publiekrechtelijke instrumentarium. Door deze constructie zal het publiekrechtelijke instrument voor het kostenverhaal en locatie-eisen in de praktijk aanvullend werken, voornamelijk als stok achter de deur.

Bij welke activiteiten is de gemeente verplicht tot een publiekrechtelijke regeling? Dat is gekoppeld aan twee voorwaarden.

1. In de eerste plaats is een ruimtelijk besluit op grond van de Wro nodig. Het publiekrechtelijk instrumentarium is alleen van toepassing bij de vaststelling van een bestemmingsplan, wijziging van een bestemmingsplan, een projectbesluit of een projectafwijkingbesluit (besluit tot afwijking van de beheersverordening).
2. De tweede voorwaarde is dat het ruimtelijk besluit voorziet in nieuwbouw of in belangrijke en omvangrijke verbouwplannen met functiewijzigingen, zoals de verandering van een fabrieksgebouw in appartementen. De bouwplannen waar het om gaat zijn in het Bro aangewezen.

Als aan beide voorwaarden is voldaan, moet de gemeente het publiekrechtelijke instrumentarium toepassen.

1.4 Het exploitatieplan

Als eerste stap in het publiekrechtelijk spoor moet de gemeente een exploitatieplan opstellen. Het exploitatieplan is een nieuwe planfiguur. Het biedt de grondslag voor publiekrechtelijk kostenverhaal en bevat de noodzakelijke locatie-eisen.

Een exploitatieplan bevat in ieder geval een exploitatieopzet. Ten aanzien van het opstellen van de exploitatieopzet gaat de wet uit van de fictie dat de gemeente als enige exploitant optreedt. Bij de exploitatieopzet wordt uitgegaan van objectief vastgestelde marktconforme prijzen, zowel bij de kosten als de opbrengsten, waaronder de uitgifteprijzen. Voor de grondexploitatie maakt het niet uit wie de kosten maakt, of dat de gemeente is of een particuliere eigenaar of een andere overheid. Alle verhaalbare kosten worden meegeteld. Ook moeten in het exploitatieplan regels staan voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën van de uit te geven gronden. De toedeling van de kosten vindt plaats aan de hand van de verhouding tussen de gehanteerde uitgifteprijzen. Aan de gronden die objectief gezien de hoogste grondopbrengst kennen, zullen ook de hoogste kosten worden toebedeeld.

voorwaarden
plicht exploitatieplan

exploitatieplan

exploitatieopzet

- locatie-eisen** Daarnaast kan het exploitatieplan locatie-eisen bevatten met betrekking tot de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwen maken. Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen. Zo kan bepaald worden in welk jaar een bepaald bouwplan gebouwd mag worden, of dat een bouwplan niet mag aanvangen voordat het bijbehorende geluidsschermbaan is aangelegd.
- woningbouw-categorieën exploitatieplan** Een exploitatieplan mag ook regels bevatten over drie woningbouwcategorieën, die in het Bro zijn aangewezen: sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en particulier opdrachtgeverschap (vrije kavels). Deze categorieën hebben een extra steun nodig. Realisatie van particulier opdrachtgeverschap (vrije kavels) blijft ver achter bij de rijksdoelstellingen. Een van de oorzaken is dat het lastig is voor gemeenten om dit bij projectontwikkelaars voor elkaar te krijgen. Een effectief dwangmiddel ontbreekt. Ook de realisatie van sociale woningbouw stuit regelmatig op problemen.
- woningbouw-categorieën ruimtelijk besluit** Een exploitatieplan mag de woningbouwcategorieën echter alleen regelen als in een in de planologische maatregel een percentage gerelateerd aan het plangebied is opgenomen. De percentageregeling kan in het exploitatieplan worden gedetailleerd op perceelsniveau. Hiermee krijgt de gemeente eindelijk een praktisch instrument om eigenaren te dwingen om voldoende ruimte te bieden voor deze categorieën.
- intergemeentelijk exploitatieplan** Het is mogelijk voor gemeentegrensoverschrijdende bouwlocaties een intergemeentelijk exploitatieplan vast te stellen. De inwerkingtreding daarvan is gekoppeld aan dat van het als laatste vastgestelde bestemmingsplan.
- gekoppelde vaststelling** Het eerste exploitatieplan voor een locatie moet worden vastgesteld samen met het bestemmingsplan, wijziging van een bestemmingsplan of project (afwijkings)besluit voor de locatie. Zo'n planologische maatregel kan een directe bouwtitel verschaffen. In dat geval is het niet wenselijk dat na vaststelling van zo'n plan of besluit er nog rechtsonzekerheid is over het kostenverhaal en de locatie-eisen en de woningbouwcategorieën. Een exploitatieplan mag ook niet vooruitlopend op het planologische besluit worden vastgesteld, want dat ondermijnt het primaat van de planologische besluitvorming en zou bovendien leiden tot problemen wanneer een bestemmingsplan zou afwijken van het exploitatieplan.
- procedure** Gezien de samenloop is er voor gekozen dat de procedure van een exploitatieplan hetzelfde is als bij de planologische maatregel. Voor huidige en toekomstige eigenaren is het van groot belang om te weten dat er een

exploitatieplan bestaat, dat tot de betaling van een exploitatiebijdrage bij, in het uiterste geval, de verlening van een bouwvergunning verplicht. Daarom worden alle eigenaren geïnformeerd over het ontwerp-exploitatieplan en over het vastgestelde exploitatieplan. Voorts wordt voor alle percelen in een exploitatieplan waarop een exploitatiebijdrage rust, een aantekening ingeschreven in het gemeentelijk register van publiekrechtelijke beperkingen op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen.

Tegen een exploitatieplan kunnen belanghebbenden beroep instellen. Het beroep tegen een exploitatieplan is gekoppeld aan het beroep tegen de bijbehorende planologische maatregel.

beroep

Grondexploitaties zijn dynamisch en worden regelmatig aangepast. Daarom is bepaald dat exploitatieplannen jaarlijks herzien moeten worden. Een herziening kan los van het bestemmingsplan plaatsvinden. Indien de herziening betrekking heeft op ondergeschikte punten, zoals de vervanging van een raming van kosten door werkelijk gemaakte kosten, behoeft geen wettelijke voorbereidingsprocedure te worden doorlopen. Tegen een herziening staat beroep open, tenzij de herziening uitsluitend betrekking heeft op niet-structurele wijzigingen.

Een exploitatieplan heeft een aantal rechtsgevolgen. Het belangrijkste is dat aan de bouwvergunning een voorschrift kan worden verbonden tot betaling van een exploitatiebijdrage. In de Woningwet wordt voorts geregeld dat een bouwvergunning geweigerd zal worden bij strijd met een exploitatieplan. In de praktijk zullen vooral bepalingen over fasering en koppeling aanleiding kunnen geven tot een weigering van de bouwvergunning. In de Woningwet wordt voorts geregeld dat zolang een exploitatieplan niet onherroepelijk is, burgemeester en wethouders een aanvraag om een bouwvergunning kunnen aanhouden. Hiermee wordt voorkomen dat de gemeente met grote financiële tegenvallers wordt geconfronteerd. Burgemeester en wethouders kunnen de aanhoudingsplicht desgewenst, zonder voorbereidingsprocedure, doorbreken.

rechtsgevolgen

De regels met betrekking tot locatie-eisen in het exploitatieplan hebben rechtstreekse werking. Ze gelden voor een ieder. Overtreding van een verbodsbepaling in een exploitatieplan wordt aangemerkt als economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten.

1.5 Kostenverhaal via het exploitatieplan

Belangrijkste aanleiding voor de Grondexploitatiewet is de verbetering van het kostenverhaal. Omdat het huidige stelsel veel onzekerheden bevat, is gekozen voor een vrij ver uitgewerkte regeling.

**kosten-
soortenlijst**

In het Bro is een kostensoortenlijst opgenomen, die is gebaseerd op een lijst van VNG en Neprom uit 2000. Daarop staan alle kostensoorten die de gemeente in de exploitatieopzet van het exploitatieplan mag opnemen en publiekrechtelijk mag verhalen. Kostensoorten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk verhaald worden. Ook bij contracten zal de lijst ongetwijfeld nuttige diensten verlenen. Met de lijst wordt een einde gemaakt aan de al veertig jaar bestaande rechtsonzekerheid over kostenverhaal bij contracten en de baatbelasting.

Welke kosten staan op de lijst? Eigenlijk alle kosten die normaal tot de grondexploitatie worden gerekend. Onder andere de kosten van bouw- en woonrijp maken, de kosten van de aanleg van groenvoorzieningen en waterpartijen, de kosten van milieu- en archeologisch onderzoek en van bodemsanering. Ook de inbrengwaarden van de gronden worden aangemerkt als kosten van exploitatie evenals de geraamde kosten van planschade. Bovenwijkse grondexploitatiekosten die van nut zijn voor het exploitatiegebied en kosten van compensatie van in het gebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen staan ook op de lijst.

kostentoetsen

Bij een locatieontwikkeling kunnen alle kosten die op de lijst staan in principe verhaald worden, maar voor ze daadwerkelijk in rekening gebracht kunnen worden moeten ze nog drie toetsen doorstaan:

**maximering
kostensoorten**

1. In de eerste plaats worden sommige kostensoorten (vooral de gemeentelijke apparaatskosten) in een ministeriële regeling gemaximeerd.
2. In de tweede plaats moeten ze voldoen aan drie in de wet opgenomen toetsingscriteria:

drie criteria

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.

3. In de derde plaats wordt gekeken of de locatie de kosten kan dragen. Als de totale opbrengsten hoger zijn dan de totale kosten, kunnen de totale kosten verhaald worden, maar geen hoger bedrag dan die kosten. De grondexploitatie winst die een plan oplevert valt toe aan de betreffende eigenaren. De gemeente mag die winst bij particuliere exploitatie niet afromen. Als de totale kosten hoger zijn dan de opbrengsten, is er een tekortlocatie. Dan mag ten hoogste het totaalbedrag van de opbrengsten worden verhaald. Dat vormt een belangrijke rem op het kostenverhaal. Eigenaren kunnen daardoor niet geconfronteerd worden met een plan dat financieel-economisch niet uitvoerbaar is. De gemeente kan in zo'n geval kiezen om of via anterieure contracten of via bijpassen uit de eigen reserves een onrendabel plan alsnog sluitend te maken of het plan zodanig aan te passen dat weer een sluitende grondexploitatie ontstaat.

vergelijking
kosten met
opbrengsten

De kosten worden omgeslagen over alle percelen waarop aangewezen bouwplannen zijn voorzien en die grondopbrengsten opleveren (bestaande te handhaven bebouwing is derhalve uitgezonderd). Per gronduitgifte-categorie wordt aan de hand van de uitgifteprijs vastgesteld wat de relatieve bijdrage is. Functies met een hoge uitgifteprijs betalen meer dan functies met een lage. De bedoeling daarvan is dat een locatie in zijn geheel kan worden ontwikkeld, dus ook de onrendabele delen. Er is daardoor sprake van binnenlandse verevening tussen rendabele en onrendabele delen.

omslag van de
kosten

Het daadwerkelijke publiekrechtelijke kostenverhaal loopt via de bouwvergunning. Het kan voorkomen dat in de grondexploitatie meer kosten aan een perceel zijn toegedeeld dan er opbrengsten zijn. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen wanneer er een zeer hoge inbrengwaarde en kosten van bodemsanering zijn. In zo'n geval zal een aanvrager geen exploitatiebijdrage behoeven te betalen, maar heeft hij recht op een bijdrage uit de grondexploitatie. De gemeente is pas verplicht die bijdrage te verstrekken, nadat op het perceel alle in het exploitatieplan voorziene werken zijn uitgevoerd.

inning kosten
via de bouw-
vergunning

Aan het niet betalen van de exploitatiebijdrage op basis van een bouwvergunning zijn sancties verbonden. Wanneer de vergunninghouder niet tijdig betaalt, kunnen burgemeester en wethouders meteen een besluit tot stillegging van de bouw nemen. Indien vervolgens binnen drie maanden nog steeds niet betaald wordt, kunnen burgemeester en wethouders de bouwvergunning intrekken. De regering denkt dat dit een effectieve sanctie is, omdat de geldstroom aan opbrengsten voor een particuliere eigenaar samenloopt met de bouw. Burgemeester en wethouders kunnen overigens ook na verloop van een maand na het verstrijken van de betalingstermijn bij dwangbevel de exploitatiebijdrage invorderen.

sancties bij
niet-betaling

eindafrekening en terugbetaling De regeling is bedoeld voor kostenverhaal. Nu kan het zijn dat achteraf de totale kosten veel lager blijken uit te pakken, waardoor een eigenaar vooraf meer betaald heeft dan de uiteindelijke werkelijke kosten. Indien de eigenaar niet vrijwillig, maar in het kader van de bouwvergunning heeft betaald, is het redelijk dat hij het teveel betaalde boven een drempel van 5% terugkrijgt van de gemeente. Daartoe is in de wet een regeling opgenomen. Een vergelijkbare regeling kan natuurlijk ook in overeenkomsten worden opgenomen.

1.6 Positie en rol van de gemeente

De wet heeft een aantal interessante gevolgen voor de gemeente. Gemeenten zullen naar verwachting in eerste instantie blijven kiezen voor samenwerking met particuliere eigenaren, omdat dat voordelen heeft qua zekerheid, maatwerk en mogelijk een hogere opbrengst. De expertise en de aanpak die daarvoor nodig zijn, veranderen niet.

gevolgen voor grondzaken en RO Het verplichte karakter van kostenverhaal in combinatie met de koppeling aan ruimtelijke plannen en besluiten, leidt er echter toe dat gemeente bij elk ruimtelijk plan de bouwmogelijkheden moet inventariseren en bij elk daarvan moet nagaan of kostenverhaal heeft plaatsgevonden en of er aanvullende locatie-eisen en eisen over woningbouwcategorieën nodig zijn. Als dat het geval is, moet de gemeente een exploitatieplan opstellen en dat tegelijk met het ruimtelijk plan vaststellen. Naar verwachting zullen jaarlijks rond de honderd verplichte nieuwe exploitatieplannen worden vastgesteld. Dat vergt een tijdig inzicht in deze problematiek en een goede samenwerking tussen ruimtelijke ordening en grondbeleid. Het vergt ook een grotere ambtelijke inspanning. Ook de procedure bij het exploitatieplan en de rechtsbescherming betekent extra werk voor de gemeente, maar naar verwachting minder dan bij inzet van de baatbelasting.

opbrengst De opbrengst van het kostenverhaal voor de gemeente zal, als het wetsvoorstel goed werkt, duidelijk toenemen, zowel via de anterieure overeenkomst als via het publiekrechtelijke instrumentarium. Voorts krijgt de gemeente meer mogelijkheden voor een goede regie, dankzij de locatie-eisen en de eisen ten aanzien van de woningbouwcategorieën.

risico's Wat betreft de opbrengst moet de gemeente goed op haar tellen passen. Een eigenaar hoeft in het publiekrechtelijke spoor pas te betalen op het moment dat de door hem aangevraagde bouwvergunning wordt afgegeven. De gemeente heeft daar dus geen zekerheid over. Wanneer de markt instort en aanvragen van bouwvergunningen uitblijven, kan een gemeente met onrendabele investeringen blijven zitten. Ook kan een exploitatieplan onderuitgaan bij de rechter, waardoor de ontwikkeling stagneert.

Het opstellen van een exploitatieplan vereist expertise die nu ook al bij gemeenten wordt ingezet voor grondexploitaties, maar zal desondanks meer tijd en inspanning vergen van de afdelingen grondbeleid en ruimtelijke ordening, terwijl de afdelingen bouw- en woningtoezicht (i.c. vergunningverlening) en wonen eveneens met de nieuwe wet te maken krijgen. Al met al kan de wet aanleiding geven tot nieuwe organisatorische arrangementen.

inspanning

De wet zal bijdragen aan een door de regering gewenste grotere transparantie van het grondbeleid. Met het exploitatieplan komen immers veel zaken naar buiten, die nu nog binnenskamers blijven.

transparantie

Een exploitatieplan vereist voorts een goede onderbouwing van een aantal zaken, zoals de woningbouwcategorieën en de bovenwijkse en bovenplanse kosten. Dit zal een grotere beleidsinspanning van de gemeente vergen.

meer beleid

De koppeling van de grondexploitatie aan de ruimtelijke ordening biedt mogelijkheden tot een goede afstemming en koppeling, maar kan ook leiden tot vertragingen als een van de onderdelen achterblijft. Er is daarnaast een factor die tot versnelling van de locatieontwikkeling kan leiden. Omdat het exploitatieplan een veel betere basis biedt voor kostenverhaal dan de baatbelasting, wordt het risico voor een gemeente om een bestemmingsplan vast te stellen voordat met alle eigenaren overeenstemming is bereikt, kleiner.

versnelling/
vertraging

Dankzij de bevoegdheid tot vaststelling van een exploitatieplan en de meldingsplicht voor overeenkomsten, zal de positie van de gemeenteraad ten opzichte van B&W mogelijk enigszins versterkt worden, wat goed past in het duale stelsel van de Gemeentewet.

positie raad

1.7 Positie en rol van particuliere eigenaren en omwonenden

Door de toegenomen bevoegdheden van de gemeente met betrekking tot de locatie-eisen, wordt de positie van particuliere eigenaren op dat punt wat zwakker. Daartegenover staat de mogelijkheid om in de procedures de eigen zienswijze naar voren te brengen en is sprake van een goede rechtsbescherming. Tegen het exploitatieplan staat beroep open. Voor het kostenverhaal zal de nieuwe regeling particuliere eigenaren gemiddeld genomen op een wat hogere bijdrage komen te staan. Particuliere eigenaren zullen veel minder in staat zijn kosten af te wentelen op de gemeente. Anderzijds is de gemeente, indien zij volledig kostenverhaal wenst te realiseren, verplicht in het exploitatieplan een sluitende grondexploitatie te presenteren. Tekorten kunnen niet worden afgewenteld op een particuliere eigenaar. Ook moet een

particuliere
eigenaren

gemeente zich bij het exploitatieplan houden aan de kostensoortenlijst en de drie eerder genoemde criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Dat geeft rechtszekerheid aan de eigenaren. Ten opzichte van de baatbelasting is een duidelijk voordeel, dat eigenaren pas hoeven te betalen nadat ze zelf besloten hebben te gaan bouwen en niet, onafhankelijk van het bouwen, een aanslag krijgen. Ook de terugbetalingsregeling voor het exploitatieplan is een duidelijke versterking van de positie van particuliere eigenaren.

omwonenden

Voor omwonenden en andere derdebelanghebbenden biedt het wetsvoorstel eveneens een verbetering. Het exploitatieplan biedt duidelijkheid over de grondexploitatie en de locatie-eisen. Via een zienswijze kunnen ze invloed uitoefenen op het exploitatieplan en, voor zover ze belanghebbend zijn, beroep instellen. Voorts wordt het contractenspoor transparanter dankzij de meldingsplicht van overeenkomsten.

1.8 Positie en rol van Rijk en provincie

De Grondexploitatiewet is in eerste instantie gemaakt voor de gemeente en geeft de gemeente meer beleidsvrijheid. Er is niet voorzien in specifiek toezicht op de gemeente ten aanzien van dit onderwerp.

bevoegdheden

Toch hebben Rijk en provincie wel degelijk een belang bij de wet. Wanneer de minister van VROM of de provincie een eigen project realiseert, is ten behoeve van de realisatie, via een projectbesluit of inpassingsplan tevens het instrumentarium van de Grondexploitatiewet van toepassing.⁶ De bevoegdheid om de bouwvergunning te verlenen is niet gekoppeld aan deze overdracht van bevoegdheden. Voor zover nodig kunnen Rijk en provincie deze bevoegdheid naar zich toetrekken via inzet van de coördinatieregeling in de Wro.

toepassing?

Het ligt niet voor de hand dat de Grondexploitatiewet van wezenlijke betekenis zal zijn voor Rijk en provincie. In vrijwel alle eigen projecten zullen Rijk en provincie de grond zelf willen verwerven, zodat kostenverhaal niet aan de orde is. Bij Rijks- of provinciale inpassingsplannen met een conserverend karakter, gericht op bescherming van een gebied tegen bepaalde ontwikkelingen, zal de betekenis van de Grondexploitatiewet gering zijn, omdat zulke plannen waarschijnlijk niet voorzien in bouwmogelijkheden.

6 Een inpassingsplan is een bestemmingsplan dat wordt opgesteld door Rijk of provincie (artikel 3.26, eerste lid, en 3.28, eerste lid, Wro).

Hoofdstuk 2

De anterieure overeenkomst

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over overeenkomsten over grondexploitatie. Dat kunnen traditionele exploitatieovereenkomsten zijn, maar ook gronduitgifteovereenkomsten, bouwclaimovereenkomsten, zogenaamde publiek-private samenwerkingsovereenkomsten (PPS) en concessieovereenkomsten. Ook onder de Wro blijven overeenkomsten over grondexploitatie van grote betekenis. Een gemeente is echter niet verplicht een overeenkomst te sluiten en ook niet verplicht te gaan onderhandelen.

overeenkomsten over grondexploitatie

De afdeling grondexploitatie van de Wro biedt een basis voor alle overeenkomsten over grondexploitatie. Traditioneel wordt onder grondexploitatie verstaan: het geschikt of beter geschikt maken van de grond voor de toekomstige bestemming. De Wro gaat uit van een bredere betekenis. Er kan ook sprake zijn van grondexploitatie als de grond niet bewerkt hoeft te worden. Dan moeten er bij de locatieontwikkeling wel andere zaken aan de orde zijn die regeling behoeven, bijvoorbeeld kostenverhaal of woningbouw-categorieën. Er moet een relatie zijn met bouwen. Buiten de reikwijdte van grondexploitatie vallen bijvoorbeeld overeenkomsten over de aanleg van een inrit en aansluiting op de riolering voor zover deze niet gepaard gaan met bouwen.

wet basis voor alle soorten overeenkomsten

Overeenkomsten over grondexploitatie kunnen een breed scala aan afspraken bevatten, te weten afspraken over:

- de grondexploitatie van de locatie;
- bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen elders;
- woningbouwcategorieën;
- locatie-eisen voor het bouwrijp maken, de nutsvoorzieningen en de inrichting van de locatie, andere inhoudelijke eisen;
- de aan- en verkoop van grond en andere zakenrechtelijke aangelegenheden;
- proces, tijdpad, fasering en koppelingen tussen werken en het bouwen;
- organisatie en uitvoering;
- voorbehouden met betrekking tot latere publiekrechtelijke besluiten;
- algemene bepalingen (geschillenregeling, onvoorzienne omstandigheden, beëindiging van de overeenkomst, etcetera).

**anterieure en
posterieure
overeenkomst**

De Wro onderscheidt de volgende overeenkomsten over grondexploitatie:

- De overeenkomst die een gemeente met één of meerdere particuliere eigenaren sluit op het moment dat er (nog) geen exploitatieplan is: de *anterieure overeenkomst*.
- De overeenkomst die een gemeente met één of meerdere particuliere eigenaren sluit nádat de gemeente het exploitatieplan heeft vastgesteld: de *posterieure overeenkomst*.

De regeling voor overeenkomsten over grondexploitatie wordt met de Wro vrijer: er geldt geen verplichting meer een grondexploitatieverordening (zie hierna) op te stellen, waaraan een overeenkomst over de grondexploitatie en de totstandkoming daarvan moeten voldoen.

**planschadever-
haalovereen-
komst**

De Wro kent daarnaast nog een ander type overeenkomst: de planschadeverhaalovereenkomst. Zo'n overeenkomst kan uitkomst bieden in de situatie dat met een particuliere eigenaar alleen iets over het verhaal van planschadekosten geregeld hoeft te worden. Komen een gemeente en een particuliere eigenaar niet tot zo'n overeenkomst dan biedt het vaststellen van een exploitatieplan, gevolgd door een financiële voorwaarde aan de bouwvergunning, een oplossing. Dit type overeenkomst behandelen wij in deze Handreiking niet.

In dit hoofdstuk behandelen wij de anterieure overeenkomst over grondexploitatie. Wij besteden daarbij aandacht aan de functie en de inhoud van deze overeenkomst. Het is niet mogelijk een modelovereenkomst op te stellen omdat elke locatie een op maat geschreven overeenkomst vraagt. Wij geven in dit hoofdstuk wel een overzicht van zaken die een gemeente en een particuliere eigenaar in een overeenkomst kunnen of moeten regelen. Ook geven wij aan welke stappen een gemeente en particuliere eigenaren moeten zetten. De posterieure overeenkomst komt in hoofdstuk 7 aan de orde.

2.2 Functie en nut van een anterieure overeenkomst

**relatie met het
exploitatieplan**

Doel van een overeenkomst over grondexploitatie is allereerst goede afspraken te maken over de ontwikkeling van een locatie. Daarnaast kan een overeenkomst over grondexploitatie er toe leiden dat de gemeenteraad geen exploitatieplan hoeft vast te stellen. De eerste stap van de anterieure fase is zowel voor de gemeente als voor de particuliere eigenaren dan ook te bezien of het sluiten van een overeenkomst over grondexploitatie wenselijk is. Een gemeente en een particuliere eigenaar zijn wettelijk niet verplicht vóórafgaand aan de vaststelling van een exploitatieplan met elkaar te onderhan-

delen.⁷ De wetgever acht het wel wenselijk dat de gemeente en de private partijen eerst pogingen ondernemen om er minnelijk uit te komen. Een gemeente kan direct voor het publiekrechtelijke spoor kiezen in de vorm van het vaststellen van een exploitatieplan en kostenverhaal via de bouwvergunning. Een particuliere eigenaar kan er voor kiezen de vaststelling van het exploitatieplan af te wachten.

Wij verwachten dat in een groot aantal gevallen gemeenten en particuliere eigenaren overeenkomsten zullen (proberen te) sluiten vóór de vaststelling van de planologische maatregel.

Het sluiten van een anterieure overeenkomst heeft, zowel voor de gemeente als voor een particuliere eigenaar, een aantal voordelen. De gemeente en de particuliere eigenaren krijgen met een anterieure overeenkomst al vroeg in het proces helderheid en zekerheid over de ontwikkeling van de locatie, de te ontvangen respectievelijk te betalen exploitatiebijdrage, het te realiseren programma en de bijzondere locatie-eisen. Met zo'n overeenkomst kunnen de gemeente en de particuliere eigenaar maatwerkafspraken vastleggen en zaken regelen waarvoor hoe dan ook een overeenkomst nodig is, zoals de overdracht van gronden met de bestemming openbare ruimte. In een anterieure overeenkomst kan een gemeente bovendien meer zaken regelen dan in een exploitatieplan en een posterieure overeenkomst. Zo biedt de anterieure overeenkomst de gemeente in beginsel mogelijkheden voor hogere opbrengsten, omdat de gemeente daarin de kosten van grondexploitatie ruimer kan ramen alsmede een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling kan overeenkomen. Ook zijn er meer inhoudelijke afspraken mogelijk, bijvoorbeeld ten aanzien van woningbouwcategorieën.

Daarnaast biedt de anterieure overeenkomst voor de particuliere eigenaar mogelijkheden. Een overeenkomst over grondexploitatie is het resultaat van onderhandelen; de particuliere eigenaar en de gemeente bepalen in overleg wat zij in de overeenkomst vastleggen. Op de inhoud van een overeenkomst heeft de particuliere eigenaar invloed. Dat is niet meer zo als het aankomt op een exploitatieplan. In dat geval moet de particuliere eigenaar maar afwachten wat de gemeente op zijn gronden mogelijk maakt.

Daarnaast speelt de vergelijking met de terugvaloptie, het exploitatieplan, een belangrijke rol.

Het opstellen van zo'n plan kost de gemeente tijd, moeite en geld. Bovendien zijn er procedures aan verbonden en is rechtsbescherming aanwezig, waar-

voordelen
anterieure
overeenkomst

invloed eventueel
exploitatieplan

7 Een uitzondering op de vrije keuze tussen een overeenkomst en het publiekrechtelijke spoor geldt als de gemeente zichzelf in een grondexploitatieverordening een onderhandelingsplicht heeft opgelegd.

door zowel de tijdsduur als de uitkomst niet vaststaan. Dit is een risico voor de gemeente. Een risico voor de particuliere eigenaar is dat de gemeente een exploitatieplan eenzijdig vaststelt; de gemeente bepaalt zelf de inhoud van het plan. Beide partijen zullen nagaan hoe ze er inhoudelijk zouden uitspringen met een exploitatieplan. Een mogelijk door de gemeente vast te stellen exploitatieplan zal in betekenende mate de bereidheid om te contracteren en de inhoud van de overeenkomst beïnvloeden.

invloed vastgesteld exploitatieplan op de overeenkomst

Een vastgesteld exploitatieplan is van belang voor de particuliere eigenaren waarmee de gemeente eerder een overeenkomst heeft gesloten. Voor zover een overeenkomst in strijd is met de rechtstreeks werkende voorschriften in een exploitatieplan kan de overeenkomst niet worden uitgevoerd. De gemeente en de particuliere eigenaar moeten zich hiervan bij het sluiten van de overeenkomst over grondexploitatie bewust zijn. Afstemming tussen de overeenkomsten over grondexploitatie en het eventuele latere exploitatieplan is dus nodig. Een gemeente en een particuliere eigenaar kunnen in de overeenkomst regelen wat de gevolgen zijn van een eventuele strijdigheid met een exploitatieplan, die bijvoorbeeld ontstaat op het moment van vaststelling of herziening van dat plan of op een later moment vanwege een gerechtelijke uitspraak.

voorbehoud

In de overeenkomst moeten partijen in ieder geval een voorbehoud opnemen met betrekking tot het publiekrechtelijke besluitvormingsproces over zowel de planologische maatregel als het eventuele exploitatieplan (toepassing bevoegdheden van het gemeentebestuur) en het in rechte in stand blijven van de beide plannen. Zonder zo'n voorbehoud loopt de gemeente het risico dat ze de overeenkomst toerekenbaar niet of onvoldoende kan nakomen (zie hierover ook paragraaf 2.5).

Voorts kan een exploitatieplan invloed hebben op de openbaarheid van een overeenkomst (zie paragraaf 2.7).

conclusie

Ook na de inwerkingtreding van de Wro blijven overeenkomsten die gemeenten en particuliere eigenaren sluiten dus een belangrijke rol spelen bij gebiedsontwikkeling. Het sluiten van een anterieure overeenkomst kan al in een vroegtijdig stadium van het ontwikkelingsproces plaatsvinden.

2.3 Verschillende soorten overeenkomsten

Elke overeenkomst met afspraken waardoor het kostenverhaal anderszins verzekerd is en voor zover nodig het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen en/of de woningbouwcategorieën zijn geregeld kan er toe leiden dat het gemeentebestuur geen exploitatieplan hoeft vast te stellen (zie paragraaf 4.2). Dat kan de gemeente met verschillende typen overeenkomsten bereiken.

Denk bijvoorbeeld aan gronduitgifteovereenkomsten, bouwclaimovereenkomsten, PPS-overeenkomsten en concessieovereenkomsten.

De stap die volgt op de eerste stap (bezien of een overeenkomst over grondexploitatie wenselijk is en welke afspraken waarover te maken) is de stap waarin de gemeente en de particuliere eigenaar ieder voor zich bezien welk soort overeenkomst hun voorkeur heeft. Welke overeenkomst een gemeente en een particuliere eigenaar sluiten is in het algemeen afhankelijk van de eigendomsverhoudingen binnen een te ontwikkelen gebied en de gewenste wijze van samenwerking.

Wij beschrijven aan de hand van voorbeelden in deze paragraaf kort de verschillende typen overeenkomsten.

Gronduitgifteovereenkomst

Voorbeeld

De gemeente heeft met succes actief grondbeleid gevoerd. Alle gronden in het nieuw te ontwikkelen gebied heeft zij in eigendom verworven. De kosten die de gemeente heeft gemaakt bij de aankoop van de gronden en die ze nog zal maken bij het bouwrijp maken (onder andere de aanleg van bouwwegen) en het woonrijp maken (onder andere aanleg van de definitieve wegen) maakt zij goed met de opbrengst van de verkoop van bouwrijpe grond (kosten verdisconteren in de uitgifteprijs). Bij de uitgifte houdt de gemeente rekening met het door haar gewenste tijdvak of fasering en de door haarzelf bepaalde locatie-eisen en woningbouwcategorieën. Dit doet ze door in de uitgifteovereenkomsten bepalingen hierover op te nemen en door de gronden in een bepaalde volgorde uit te geven. Met de gemeentelijke gronduitgifte (koopovereenkomsten) zijn het kostenverhaal, het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen en woningbouwcategorieën anderszins verzekerd, ook al ontvangt de gemeente de koopprijs voor de te verkopen bouwpercelen pas na de vaststelling van de planologische maatregel.

**gronduitgifte-
overeenkomst**

Alleen voor door de gemeente verworven eigendommen kan de gemeente de dekking van de kosten van de grondexploitatie, het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen en de woningbouwcategorieën via de gemeentelijke gronduitgifte verzekeren.

Bouwclaimovereenkomst

De gemeente kan ook proberen met de (andere) particuliere eigenaren binnen het te ontwikkelen gebied een bouwclaimovereenkomst te sluiten.

**bouwclaim-
overeenkomst**

Voorbeeld

De gemeente wil een nieuw gebied gaan ontwikkelen. Een deel van deze gronden is eigendom van particuliere eigenaren. De gemeente geeft de voorkeur aan actief grondbeleid. Het is haar echter bekend dat de particuliere eigenaren graag zelf de bebouwing van een deel van het gebied willen realiseren. De gemeente benadert daarom iedere particuliere eigenaar binnen het te ontwikkelen gebied met het voorstel de gronden van die particuliere eigenaar aan te kopen onder verlening van het recht aan die particuliere eigenaar in de toekomst een bepaald aantal door de gemeente bouwrijp gemaakte kavels tegen de gemeentelijke uitgifteprijs (terug) te mogen kopen om daar een bepaald bouwprogramma op te realiseren. Alle gemeentelijke kosten worden langs deze weg met de opbrengst uit de gronduitgifte goed gemaakt.

De dekking van de kosten van de grondexploitatie, het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen en de woningbouwcategorieën zijn met zo'n bouwclaimovereenkomst ook via de gronduitgifte geregeld. In deze situatie heeft de gemeente een actieve rol; zij verwerft de benodigde gronden en bewerkt deze tot te verkopen bouwgrond. De gemeente is dan grondexploitant en loopt over deze activiteiten ondernemersrisico.

Concessieovereenkomst

concessieover- eenkomst

Als een particuliere eigenaar zelf de gronden wil exploiteren (zonodig eerst aankopen en zelf bouwrijp maken etcetera), kan ze met de gemeente een *concessieovereenkomst* sluiten. De gemeente zorgt dan voor de benodigde planologische maatregel terwijl de particuliere eigenaar al het andere doet dat nodig is voor de ontwikkeling van het gebied.

Voorbeeld

Een particuliere eigenaar heeft grond kunnen aankopen aan de rand van de gemeente en wil daar graag 30 woningen bouwen. Het bestemmingsplan laat dat niet toe. De eigenaar benadert de gemeente met het verzoek medewerking aan zijn plannen te verlenen door het bestemmingsplan te herzien. De eigenaar wil zelf de gronden bouwrijp maken en zorgen voor de aanleg van de benodigde ontsluitingsweg, de riolering en de inrichting van de openbare ruimte. De gemeente staat niet afwijzend tegenover het plan, maar vindt het belangrijk dat het een kwalitatief hoogwaardig plan wordt. Het gebied vormt namelijk de entree van de gemeente. De onderhandelingen leiden tot overeenstemming over de gemeentelijke randvoorwaarden en kwaliteitseisen op basis waarvan de eigenaar op zijn gronden de nieuwe bestemming, inclusief de openbare ruimte (met de boven- en ondergrondse infrastructuur) kan realiseren. De gemeente en de eigenaar spreken daarbij af dat de eigenaar de aanleg van de openbare werken openbaar zal aanbesteden. Voor de door

de gemeente te maken kosten (kosten van toezicht houden en bijvoorbeeld de plankosten) wordt een exploitatiebijdrage overeengekomen. Daarnaast maken de gemeente en de eigenaar afspraken over de aan de gemeente in eigendom over te dragen ondergrond van het aan te leggen openbaar gebied, de zekerheidstelling, etcetera.

Exploitatie-overeenkomst

Het is ook mogelijk dat de gemeente (onderdelen van) de openbare ruimte en de benodigde infrastructuur aanlegt en de gemeente en de particuliere eigenaar in een exploitatie-overeenkomst het kostenverhaal van deze gemeentelijke investeringen regelen, evenals de andere zaken zoals het door de particuliere eigenaar te realiseren bouwprogramma en de eventuele eigendomsoverdracht van gronden tussen de gemeente en de particuliere eigenaar.

exploitatie-
overeenkomst

Zowel in deze situatie als in het voorbeeld van de concessieovereenkomst heeft de gemeente een meer faciliterende rol. Extra instrumenten zijn dan nodig om het kostenverhaal en de gemeentelijke regie over de locatie- of gebiedsontwikkeling te waarborgen. De Wro voorziet daarin.

Publiek private samenwerkingsovereenkomst

In plaats van een geheel gemeentelijke of geheel private grondexploitatie, kan ook worden gekozen voor een gemeenschappelijke grondexploitatie. De gemeente kan bijvoorbeeld met één of meer particuliere eigenaren een gemeenschappelijke grondexploitatiemaatschappij (veelal aangeduid als GEM) oprichten: een aparte vennootschap waarin de deelnemende partijen participeren (het joint-venturemodel). Allerlei andere varianten van publiek private samenwerking (PPS) zijn denkbaar: vormen van samenwerking met een meer of juist minder actieve rol voor de gemeente of de particuliere eigenaar. Overeenkomsten waarin een dergelijke samenwerking wordt vastgelegd, zijn veelomvattend. De onderwerpen over de betreffende locatie- of gebiedsontwikkeling regelen de gemeente en de particuliere eigenaar in de PPS-overeenkomst, ook zaken als het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen, het bouwprogramma en de verdeling van het uiteindelijke grondexploitatie-resultaat (winst/verlies).

publiek private
samenwer-
kingsovereen-
komst

Alle typen overeenkomsten kunnen er toe leiden dat een gemeente niet verplicht is een exploitatieplan vast te stellen (zie hoofdstuk 4).

gevolgen voor
exploitatieplan

De gemeente moet per gebied nagaan of, en zo ja, welk type overeenkomst zij met de particuliere eigenaar/eigenaren zou willen sluiten. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld proberen door het sluiten van bouwclaimovereen-

strategie
gemeente

komsten zoveel mogelijk een actief grondbeleid te voeren. Als dat niet lukt of als de gemeente de risico's van een actief grondbeleid te groot vindt of gebruik wil maken van bepaalde expertise van marktpartijen, dan kan zij proberen een PPS af te spreken. Ook kan de gemeente in dat geval er voor kiezen de grondexploitatie aan particuliere eigenaren over te laten en de gemeentelijke rol te beperken tot een faciliterende. Het type overeenkomst is afhankelijk van de gekozen strategische aanpak en in het bijzonder van het grondbeleid dat een gemeente voert. Nu is het nog zo dat een gemeente bij actief grondbeleid veel meer sturings- en kostenverhaalsmogelijkheden heeft dan bij faciliterend grondbeleid. Met de inwerkingtreding van de Wro verbetert het instrumentarium voor faciliterend grondbeleid; de sturingsmogelijkheden (zoals het stellen van locatie-eisen) en kostenverhaalsmogelijkheden nemen toe. Daardoor worden de verschillen tussen een actief en een facilitair grondbeleid minder groot.

Het schema op pagina 39 geeft voor de diverse vormen van grondbeleid aan met welke anterieure overeenkomsten de gemeente het kostenverhaal en zaken als locatie-eisen en de woningbouwcategorieën kan regelen.

2.4 Begrenzing contractsvrijheid

algemeen

Gemeenten en particuliere eigenaren hebben contractsvrijheid bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie. Artikel 6.24 Wro, het BW met de daarin neergelegde beginselen van verbintennisrecht, zoals de redelijkheid en billijkheid, en afdeling 3.2 Awb met de voor de gemeente geldende algemene beginselen van behoorlijk bestuur vormen daarvoor het wettelijk kader. Een gemeente moet gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, bij het aangaan van een overeenkomst zorgvuldig de betrokken belangen afwegen en mag haar bevoegdheid niet gebruiken voor een ander doel dan waarvoor ze is toegekend.

kopen planologische medewerking

De gemeente en een particuliere eigenaar sluiten een overeenkomst vóórafgaand aan de vaststelling van de planologische maatregel. Er is daarmee sprake van een zekere afhankelijkheid van een particuliere eigenaar van de gemeente; zonder de vaststelling van de planologische maatregel krijgt de particuliere eigenaar niet de mogelijkheid zijn grond te bebouwen. De gemeente mag van deze situatie geen misbruik maken door een particuliere eigenaar min of meer te dwingen onredelijk hoge financiële bijdragen te betalen of andere buitensporige verplichtingen aan te gaan. Ook onder de Wro blijft gelden dat planologische maatregelen niet “te koop” mogen zijn. Het misbruik maken van bevoegdheden kan leiden tot vernietiging van de overeenkomst.

*Schema 2.1:
vormen van grondbeleid en de daarbij aan de orde zijnde
anterieure overeenkomsten*

Actief grondbeleid	Deels actief grondbeleid en deels facilitair grondbeleid	Facilitair grondbeleid
Volledig gemeentelijke grondpositie	Deels gemeentelijke grondpositie	Volledig private grondposities (zelfrealisatie)
Anterieure fase → anterieure overeenkomsten		
gronduitgifte-overeenkomsten	(deels) gronduitgifte-overeenkomsten (actief grondbeleid) (Gemeente)	(deels) 'andere' overeenkomsten (waaronder PPS, concessieovereenkomst)
anderszins verzekerd via de gemeentelijke gronduitgifte	(deels) anderszins verzekerd via de gemeentelijke gronduitgifte	(deels) anderszins verzekerd via 'andere' anterieure overeenkomsten
	(deels) bouwclaimovereenkomsten (actief grondbeleid)	
	ook (deels) anderszins verzekerd via gemeentelijke gronduitgifte	
	(deels) 'andere' overeenkomsten (waaronder PPS, concessieovereenkomst) (facilitair grondbeleid)	
	(deels) anderszins verzekerd via 'andere' overeenkomsten	
Posterieure fase → posterieure overeenkomsten Zie hoofdstuk 7.		

Tip voor gemeenten

Bedenk dat in een anterieure overeenkomst meer kan worden geregeld dan in een eventueel exploitatieplan en een posterieure overeenkomst. Maak echter geen misbruik van de positie waar het gaat om de afhankelijkheid van particuliere eigenaren voor planologische medewerking. Bedenk dat er geen sprake mag zijn van het kopen van planologische medewerking!

Tip voor particuliere eigenaren

Wanneer de gemeente financiële afspraken voorstelt, die buiten het wettelijk kader vallen, dient te worden afgewogen of het niet zinvol is de publiekrechtelijke regeling via het exploitatieplan af te wachten. Wanneer de gemeente financiële afspraken voorstelt, die buiten het wettelijk kader vallen, wijs dan op het risico van onverschuldigde betaling. Wanneer de gemeente inhoudelijke eisen voorstelt, die buiten het wettelijk kader vallen, wijs er dan op dat dergelijke afspraken niet toelaatbaar en dus ook niet afdwingbaar zijn.

**specifieke
beperkingen**

Een overeenkomst mag niet strijdig zijn met dwingendrechtelijke bepalingen. Een aantal wetten bevat relevante beperkingen, zoals bijvoorbeeld:

- de regels betreffende aanbesteding. Op grond van de Europese regelgeving moet bijvoorbeeld de aanleg van voorzieningen Europees worden aanbesteed als de aanleg meer kost dan het drempelbedrag uit de Europese aanbestedingsrichtlijn;
- de Europese regels betreffende staatssteun die voorschrijven dat gemeentelijke grondtransacties via een openbare biedprocedure moeten plaatsvinden of gebaseerd moeten worden op een vooraf uitgevoerde onafhankelijke taxatie;
- artikel 122 Ww. Op grond van dit artikel mag geen overeenkomst worden gesloten over onderwerpen die in het Bouwbesluit en het hoofdstuk Vergunningen van de Ww zijn voorzien;
- de bepalingen in de Huisvestingswet met betrekking tot woonruimteverdeling. De overeenkomst mag de Huisvestingswet niet onaanvaardbaar doorkruisen.

Tip voor gemeenten en particuliere eigenaren

De te sluiten overeenkomsten mogen niet in strijd komen met dwingend recht. Houd rekening met de aanbestedingsregels, de regels voor staatssteun, het niet mogen opnemen van met het Bouwbesluit en het hoofdstuk Vergunningen uit de Woningwet strijdige afspraken of van afspraken die deze regelgeving verzwaren, en de beperkingen die voortvloeien uit de Huisvestingswet.

2.5 Bepalingen in een anterieure overeenkomst over grondexploitatie

Zoals uit het voorgaande blijkt, moet een overeenkomst over grondexploitatie, indien er grondexploitatiekosten zijn, bepalingen bevatten over de v, en voor zover nodig afspraken over het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen en woningbouwcategorieën bevatten, om te bereiken dat een gemeente geen exploitatieplan hoeft vast te stellen. Daarnaast kan het wenselijk zijn dat de gemeente en een particuliere eigenaar in een overeenkomst over grondexploitatie nog andere zaken regelen. In deze paragraaf besteden wij aandacht aan de diverse in een overeenkomst over grondexploitatie op te nemen afspraken.

Afspraken over de kosten van de grondexploitatie van de locatie

Normaal gesproken zal een overeenkomst een aantal financiële afspraken bevatten. Allereerst gaat het daarbij om een bijdrage van de particuliere eigenaar in de kosten van de grondexploitatie.

Om financiële afspraken te kunnen maken, zal de gemeente inzicht moeten hebben in de verwachte totale kosten en de verdeling van deze kosten over de verschillende eigenaren in het te ontwikkelen gebied. Zonder inzicht hierin loopt de gemeente het risico dat zij een te lage bijdrage afspreekt met een particuliere eigenaar. Bij het voorbereiden en opstellen van een planologische maatregel, doet een gemeente er daarom verstandig aan een eerste (aanzet voor een) concept-exploitatieplan inclusief een concept-exploitatieopzet op te stellen. Het concept-exploitatieplan dient dan slechts voor intern gebruik binnen de gemeente, als basis voor de onderhandelingen. Het geeft een eerste inzicht in de kosten, de opbrengsten en de verdeling van de kosten over de verschillende binnen het gebied te realiseren onderdelen van het bouwprogramma. De gemeente verkleint daarmee de kans dat ze onderhandelt met een particuliere eigenaar op basis van onjuiste uitgangspunten.

Er geldt voor anterieure overeenkomsten geen gebondenheid aan de kostensoortenlijst en aan de criteria 'profijt', 'toerekenbaarheid' en 'proportionali-

exploitatie-
bijdrage

inzicht in de
kosten

hoogte
exploitatie-
bijdrage

teit'.⁸ Een gemeente en een particuliere eigenaar mogen voor de wel op de kostensoortenlijst staande kosten een bijdrage afspreken die (bijvoorbeeld als gevolg van risico-inschatting) hoger kan zijn dan later zou blijken uit een exploitatieplan. Ook voor kostensoorten die met de grondexploitatie samenhangen, maar die het Bro niet vermeldt, mogen de gemeente en de particuliere eigenaar een bijdrage afspreken. Dat moet uiteraard wel passen binnen het wettelijke kader van het BW en de Awb (zie paragraaf 2.4).

naheffing?

De juiste hoogte van de exploitatiebijdrage is van groot belang. Als de gemeente en de particuliere eigenaar een vast bedrag hebben afgesproken kan de gemeente later niet via de publiekrechtelijke weg alsnog een aanvullende bijdrage eisen. Bij verlening van een bouwvergunning kunnen B&W geen enkele vorm van naheffing meer opleggen aan de particuliere eigenaar. Het risico dat de contractueel afgesproken exploitatiebijdrage achteraf te laag blijkt te zijn geweest, komt dus voor rekening van de gemeente. Andersom ligt het risico dat de contractueel afgesproken exploitatiebijdrage te hoog is bij de particuliere eigenaar. Als de gemeente en de particuliere eigenaar een vast bedrag hebben afgesproken en uit een later exploitatieplan volgt dat de geraamde kosten op dat moment lager worden ingeschat, is er geen recht op wettelijke teruggave van het verschil. Evenmin is sprake van onverschuldigde betaling.

Voorbeeld

We gaan uit van de casus gemeente Sturingerland (zie de leeswijzer). De gemeente en eigenaar B spreken anterieur een exploitatiebijdrage af van in totaal € 500.000. Achteraf blijken de kosten voor het aanleggen van een ontsluitingsweg veel hoger te zijn dan het bedrag waarvan in de raming, die de gemeente ter voorbereiding op de onderhandelingen voor intern gebruik had opgesteld, is uitgegaan. De berekening voor het exploitatieplan geeft voor de gronden van eigenaar A een bijdrage aan van € 559.000 (zie paragraaf 5.9). Eigenaar A heeft dus eigenlijk € 59.000 te weinig betaald. Dit bedrag kan de gemeente niet alsnog op eigenaar A verhalen.

Eigenaar C sluit een posterieure overeenkomst en eigenaar D rekent af via de bouwvergunning. Zij betalen een aandeel in de kosten uitgaande van het hogere bedrag voor het aanleggen van de ontsluitingsweg; in de voor deze eigenaren berekende exploitatiebijdrage mag de gemeente echter niet het bedrag dat eigenaar B te weinig heeft betaald verdisconteren. Dat tekort moet de gemeente met eigen middelen dekken.

8 Artikel 6.13 lid 6 Wro.

Wanneer ze het risico van een verkeerd geschatte bijdrage willen vermijden, kunnen de gemeente en een particuliere eigenaar in de overeenkomst een zogenaamd afrekenbeding opnemen. Zo'n afrekenbeding kan inhouden dat de particuliere eigenaar bijbetaalt als later op grond van een exploitatieplan of op basis van de afrekening van een exploitatieplan (zie hoofdstuk 9) blijkt dat de afgesproken bijdrage te laag is, en dat de gemeente terugbetaalt als blijkt dat de afgesproken bijdrage te hoog is. De bij- of terugbetaling vindt dan plaats op grond van de overeenkomst. Uiteraard kan een eventuele bij- of terugbetaling ook beperkt worden tot specifiek in de overeenkomst omschreven situaties, zoals de situatie dat een bepaalde voorziening (bijvoorbeeld een groenvoorziening) niet zal worden gerealiseerd.

afrekenbeding

Als de ontwikkeling van een plan zich in een vroeg stadium bevindt, zal de exploitatieopzet nog zeer globaal en voorlopig zijn. Een mogelijkheid is dat partijen in zo'n situatie alleen de uitgangspunten voor het kostenverhaal en de berekeningswijze van de exploitatiebijdrage vastleggen in de overeenkomst, in plaats van al een concreet vast bedrag voor de exploitatiebijdrage af te spreken. De anterieure overeenkomst regelt dan de uitgangspunten en de systematiek voor het berekenen van de kosten en de verdeling ervan. Partijen verplichten zich deze uitgangspunten en systematiek toe te passen.

globale kostenraming?

Planschadekosten

Een gemeente mag in een overeenkomst over grondexploitatie ook afspraken maken over planschadekosten. Artikel 6.24, eerste lid, onder b, Wro bepaalt dat de gemeente in een overeenkomst bepalingen kan opnemen over de verrekening van planschade.⁹ De reden voor de toedeling van planschadekosten aan de particuliere eigenaar is dat bij de locatieontwikkeling de particuliere eigenaar de baten opstrijkt en met zijn project (indirect) de planschade veroorzaakt.

planschade

De regeling van verhaal van planschadekosten in een anterieure overeenkomst over grondexploitatie kan op verschillende wijzen plaatsvinden. Wij noemen er drie:

mogelijkheden verhaal planschade

- een bijdrage op basis van een raming van de planschadekosten;
- een bijdrage op basis van een raming, met een verrekening op basis van nacalculatie; of
- een bijdrage op basis van nacalculatie.

Als de gemeente de planschadekosten via een overeenkomst wil verhalen, moet zij van te voren bepalen op welke wijze zij de kosten wil en kan verhalen. Zij kan de planschade per eigendom (lees: deelproject) bepalen, waarbij

wijze van omslag

9 Daarnaast kent de Wro de mogelijkheid van een afzonderlijke overeenkomst over planschade voor een situatie waarin alleen sprake is van planschadekosten (artikel 6.4a Wro). Deze regeling heeft dezelfde strekking als het huidige artikel 49a WRO.

iedere particuliere eigenaar de planshadekosten draagt die hij zelf met zijn bouwproject veroorzaakt. De gemeente kan ook de planshade voor de totale locatie bepalen, waarbij de totale planshadekosten worden omgeslagen over alle eigendommen met grondopbrengsten. Dat kan tot verschillende uitkomsten leiden voor de eigenaren, maar ook voor de gemeente. Het volgende voorbeeld geeft dit aan.

Voorbeeld

De gemeente wil in een gebied, dat eigendom is van particuliere eigenaar A en particuliere eigenaar B, een woonwijk realiseren. In deze woonwijk moeten behalve eengezinswoningen twee woontorens van 10 verdiepingen worden gebouwd. De woontorens verslechteren het uitzicht vanuit bestaande woningen en nemen gedurende het gehele jaar over een groot deel van de dag het zonlicht weg. Ook de auto's komende en gaande naar de woontorens komen langs de bestaande woningen, die nu nog langs een zeer rustige weg zijn gelegen. De totale planshadekosten bedragen € 500.000, waarvan € 400.000 is toe te rekenen aan de woontorens en € 100.000 aan de eengezinswoningen. Eigenaar A zal op zijn grond alleen eengezinswoningen realiseren.

Indien de planshade wordt omgeslagen over de uitgeefbare m², kan aan B € 350.000 en aan A € 150.000 worden toegerekend.

Stel de gemeente heeft een overeenkomst over grondexploitatie gesloten met eigenaar A, waarin is afgesproken dat eigenaar A alleen de planshade betaalt die hij met zijn bouwplan veroorzaakt. Eigenaar B wil maximaal € 350.000 betalen (het bedrag van een omslagmethode) en weigert anders de overeenkomst te tekenen. Dan blijft dus een deel van de planshadekosten voor rekening van de gemeente, namelijk:

Totale planshadekosten: € 500.000;

Eigenaar A: € 100.000 (planshadeverhaalovereenkomst);

Eigenaar B: € 350.000 (overeenkomst in het licht van een eventueel exploitatieplan);

Voor rekening gemeente € 50.000 (niet meer verhaalbaar via exploitatieplan).

Zou de gemeente met beide eigenaren echter een overeenkomst sluiten waarbij de bijdrage aan de planshadekosten is gebaseerd op de omslagmethode van het exploitatieplan dan betalen de eigenaren de volgende bedragen:

Eigenaar A: € 150.000;

Eigenaar B: € 350.000;

Voor rekening gemeente: € 0.

Tip voor gemeenten

Let bij het regelen van het verhaal van de planschadetekosten op de te kiezen systematiek van de verdeling van deze kosten. Kies als niet zeker is of, en zo ja, wat alle particuliere eigenaren bereid zijn te betalen voor de systematiek zoals blijkt uit afdeling 6.4 Wro (zie hoofdstuk 5).

Kosten voor bovenwijkse (meerwijkse) voorzieningen

Tot de te verhalen kosten (zie de kostensoortenlijst) horen onder meer de kosten van voorzieningen binnen en buiten het exploitatiegebied. Het Bro geeft een omschrijving van 'voorziening'. Het bouw- en woonrijp maken, de nutsvoorzieningen, rioleringen, wegen, onbebouwde openbare parkeergelegenheden en straatmeubilair vallen onder deze omschrijving.¹⁰ Dergelijke voorzieningen kunnen een bovenwijks karakter hebben. Een bovenwijkse voorziening is een voorziening ten behoeve van meerdere locaties. Hieronder kan ook bestaand bebouwd gebied vallen. Een bovenwijkse voorziening is meestal buiten het exploitatiegebied gesitueerd, maar kan ook (gedeeltelijk) daarbinnen liggen. Een bekend voorbeeld van een bovenwijkse voorziening is een weg die meerdere wijken, zowel bestaande als nieuwe wijken waaronder het exploitatiegebied, ontsluit. Op deze toerekening aan de locatie zijn in de anterieure fase de drie kostenverhaalscriteria (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit) niet rechtstreeks van toepassing. Partijen zullen onderling, binnen het wettelijk kader van het BW en de Awb, de toerekening moeten bepalen. Een gemeente kan een systematiek gebaseerd op fondsbijdragen toepassen. De bijdragen aan bovenwijkse voorzieningen stort de gemeente dan in een fonds dat ze zal aanwenden voor de aanleg van die voorzieningen. In hoofdstuk 5 komt die systematiek aan de orde. Ook al gelden de genoemde criteria niet, het ligt wel voor de hand deze criteria toe te passen. Het proportionaliteitscriterium is overigens op verschillende manieren in te vullen en dat leidt tot verschillende uitkomsten. Hier ligt dus ruimte voor onderhandeling. Voor zover kosten vallen onder het begrip "bovenwijkse voorzieningen", vallen ze niet onder het begrip "bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen" (zie hierna). Om kosten die niet uitsluitend ten behoeve van het exploitatiegebied worden gemaakt te kunnen verhalen, moeten ze voldoen aan de eisen voor bovenwijkse voorzieningen of aan de eisen voor bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen.

**bovenwijkse
voorzieningen**

¹⁰ Artikel 6.2.5 Bro.

**bijdrage aan
ruimtelijke ont-
wikkelingen**

Financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen

Naast afspraken over de kosten van de grondexploitatie van de locatie kunnen een gemeente en een particuliere eigenaar in de anterieure overeenkomst vastleggen dat de eigenaar een financiële bijdrage levert aan ruimtelijke ontwikkelingen. Voorwaarde voor het afspreken van zo'n bijdrage is dat de ruimtelijke ontwikkeling in een structuurvisie is vastgelegd.¹¹ Noch in de Wro noch in de Kamerstukken is het begrip "ruimtelijke ontwikkeling" gedefinieerd. Aan de Kamerbehandeling kunnen wel voorbeelden worden ontleend. Een voorbeeld van een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen is een bijdrage aan maatschappelijk belangrijke functies, zoals natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur, in een ander gebied. Dit andere gebied hoeft niet in de directe omgeving van de nieuwe woonwijk te liggen.

Voorbeeld

Een gemeente wil een nieuwe woonwijk realiseren. In de nieuwe woonwijk zullen 100 woningen worden gerealiseerd, maar ook voorzieningen zoals groenvoorzieningen. Deze groenvoorzieningen zijn voldoende om in de behoefte aan groen van de bewoners van de nieuwe woonwijk te voorzien. Een andere ontwikkeling die de gemeente graag wil realiseren, is de aanleg van een nieuw landschappelijk gebied op een voormalig kazerneterrein. In de gemeentelijke structuurvisie heeft de gemeente deze landschappelijke ontwikkeling opgenomen. Het landschappelijk gebied, dat is gelegen op enige afstand van de nieuwe woonwijk, kan gebruikt worden door alle bewoners van de gemeente en door de bewoners van naastgelegen gemeenten. Het landschappelijk gebied is dus niet bedoeld om in de behoefte aan groen te voorzien voor de nieuwe woonwijk. Ook is het landschappelijk gebied niet bedoeld om natuur en water, die verloren gaan als gevolg van de nieuwe woonwijk, te compenseren. De gemeente wil het landschappelijk gebied ontwikkelen, met als doel tot verdere uitbreiding van haar landschappelijk areaal te komen. Om dat mogelijk te maken, is het beleid van de gemeente er op gericht in ieder geval bij elke rode ontwikkeling ook een groene ontwikkeling tot stand te brengen. In de structuurvisie heeft de gemeente dit beleid vastgelegd. Met de particuliere eigenaar die de woonwijk zal realiseren, spreekt de gemeente daarom af, dat deze eigenaar ook een bijdrage in de kosten van het landschappelijk gebied zal betalen.

De financiële bijdrage kan ook betrekking hebben op regionaal groen. Ook kan de gemeente een financiële bijdrage afspreken voor bijvoorbeeld het saneren of opknappen van oude bedrijventerreinen.

11 Artikel 6.24 lid 1 Wro.

Voorbeeld

Een gemeente wil een nieuw bedrijventerrein realiseren, maar tegelijkertijd ook een aantal verouderde bedrijventerreinen omvormen tot moderne bedrijventerreinen. De realisering van het nieuwe bedrijventerrein is winstgevend. De omvorming van de verouderde bedrijventerreinen kost meer geld dan het opbrengt en leidt dus tot verliezen. Om het opknappen van de oude bedrijventerreinen financieel mogelijk te maken, heeft de gemeente een speciaal fonds, het fonds sanering/omvorming oude bedrijventerreinen, in het leven geroepen. De gemeente wil een deel van de verwachte grondexploitatie'winst' van de realisering van nieuwe bedrijventerreinen in dit fonds storten. Het beleid van de gemeente ten aanzien van de bedrijventerreinen en het fonds heeft de gemeente verwoord in een structuurvisie.

De gemeente kan gelet hierop met een particuliere eigenaar die de gronden in eigendom heeft waarop de gemeente het nieuwe bedrijventerrein wil (laten) realiseren, afspreken dat deze eigenaar via een anterieure overeenkomst een bedrag betaalt aan de gemeente als bijdrage aan de sanering/omvorming van oude bedrijventerreinen.

Een betaling door een particuliere eigenaar zoals in het laatste voorbeeld, leidt tot bovenplanse verevening: het gebruiken van financiële overschotten van winstgevende locaties (de zogenaamde verdienlocaties) om tekorten op andere locaties te verevenen. Bovenplanse verevening in de anterieure fase kan, gelet op de wetsgeschiedenis, worden gezien als een bijdrage aan een ruimtelijke ontwikkeling.

bovenplanse
verevening

De criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit gelden niet voor de financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen.¹² Wel moet de gemeente zich bij het sluiten van overeenkomsten houden aan de bepalingen van het BW en de Awb.

wettelijk kader

De reikwijdte van de bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen is wettelijk niet scherp afgebakend. Duidelijk is wel dat een structuurvisie een basis moet bieden voor zo'n financiële bijdrage. Dat wil in ieder geval zeggen dat geen bijdrage afgesproken kan worden voor een ontwikkeling die niet in een structuurvisie is opgenomen.

interpretatie
wettelijk kader

Volgens de memorie van toelichting hoeft de ruimtelijke ontwikkeling geen betrekking te hebben op de grondexploitatie zelf.¹³ Het zou gelet op de memorie ook kunnen gaan om een bijdrage in de bouwkosten van een maatschappelijke functie.

12 Zie hoofdstuk 4 voor een toelichting op deze criteria.

13 Kamerstukken II, 2004/05, 30218, nr.3, p.25.

Vaak zal de locatie geen direct profijt hebben van de functie waaraan bijgedragen wordt. De bijdrage moet wel redelijk zijn. Daarbij speelt naar onze mening een rol of er een verband is tussen de locatie en de functie, waarvoor de bijdrage bedoeld is.

De redelijkheid heeft uiteraard ook betrekking op de hoogte van de bijdrage. Daarover kunnen we alleen opmerken dat daaraan niet voldaan wordt, wanneer de bijdrage er toe leidt dat de ontwikkeling voor de particuliere eigenaar objectief gezien financieel-economisch niet meer haalbaar is.

structuurvisie

Voor het afspreken van een financiële bijdrage van een rode ontwikkeling aan een andere ruimtelijke ontwikkeling, geldt wettelijk alleen de eis dat de ruimtelijke ontwikkeling waarvoor de bijdrage wordt gevraagd, in een structuurvisie is vastgelegd. Om het risico van een vordering uit onverschuldigde betaling te beperken doet een gemeente er verstandig aan in de structuurvisie de koppeling tussen de rode ontwikkeling en de maatschappelijke functie ook nader te onderbouwen. De Wro schrijft niet voor hoe de basis in de structuurvisie er uit moet zien. Wij nemen aan dat dit zeer globaal kan gelet op het globale, nog niet op uitvoering gerichte karakter van een structuurvisie. Wij gaan er vanuit dat volstaan kan worden met een vermelding van locaties en projecten uit de structuurvisie die bijdragen aan eveneens vermelde andere locaties en projecten met een tekort. Een voorlopige globale grondexploitatie lijkt ons niet nodig. Dit past niet bij het karakter van een structuurvisie. Er kan onzes inziens echter niet volstaan worden met de mededeling dat in het gehele gebied van de structuurvisie een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk is. Een op de ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor de gemeente een bijdrage wil vragen toegespitste motivering met enige financiële onderbouwing voor de hoogte van de bijdrage lijkt ons noodzakelijk. De structuurvisie is een beleidsdocument. Er is geen mogelijkheid van bezwaar en beroep tegen een vastgestelde structuurvisie.

alleen anterieur

Een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen kan een gemeente alleen in een anterieure overeenkomst vast leggen. In het exploitatieplan kan de gemeente zo'n bijdrage niet opnemen; de gemeente kan het verhaal van een dergelijke bijdrage dus niet publiekrechtelijk afdwingen. De gemeente mag de bijdrage ook niet meer overeenkomen nadat er een exploitatieplan is vastgesteld. Naar verwachting zullen de mogelijkheden en beperkingen van het exploitatieplan een zekere schaduwwerking in de anterieure fase hebben.

Tip voor gemeenten en particuliere eigenaren

Als de gemeente als uitgangspunt neemt dat zij een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen met particuliere eigenaren overeen wil komen dan moet vóórdat de gemeente en particuliere eigenaren hierover anterieure overeenkomsten sluiten, eerst een structuurvisie zijn vastgesteld.

Bepalingen over zekerheidstelling betaling

Als de gemeente en een particuliere eigenaar de betaling van een exploitatiebijdrage en/of financiële bijdrage aan een ruimtelijke ontwikkeling overeenkomen moeten ze ook de wijze van betaling in de overeenkomst regelen. Daadwerkelijke betaling vindt meestal pas op een tijdstip na de totstandkoming van de overeenkomst plaats. Mogelijk spreken partijen een betaling in termijnen af. Om te voorkomen dat de gemeente de bijdrage vanwege bijvoorbeeld een tussentijds faillissement of surséance van betaling uiteindelijk niet verkrijgt, is het verstandig om een zekerheidstelling van de betaling in de overeenkomst op te nemen. De exploitatiebijdragen zijn over het algemeen aanzienlijk. Het niet innen door de gemeente van een bijdrage kan tot gevolg hebben dat het plan financieel niet meer uitvoerbaar is. Hiermee kan de feitelijke uitvoering van de planologische maatregel in gevaar komen. Hoewel het niet verplicht is een zekerheidstelling van de betaling te regelen, raden wij het wel aan.

Zekerheidstelling van de betaling kan op verschillende manieren plaats vinden, bijvoorbeeld in de vorm van:

- een onvoorwaardelijke bankgarantie;
- een concerngarantie;¹⁴
- een hypotheek.

Soms worden ook wel waarborgsommen overeengekomen. Het nadeel van een waarborgsom is dat deze in beginsel eigendom blijft van de private partij. Bij een eventueel faillissement van de private partij valt de waarborgsom in de failliete boedel. De waarborgsom biedt dan geen zekerheid tot betaling zoals bijvoorbeeld een onvoorwaardelijke bankgarantie dat wel doet.

Tip voor gemeenten

Regel in de overeenkomst een goede zekerheidstelling als sprake is van een latere betaling van de exploitatiebijdrage.

**zekerheidstelling
betaling**

14 Een concerngarantie is een garantie die wordt verleend door het concern waarvan een private partij deel uitmaakt.

tijdvak en fasering

Bepalingen over tijdvak en fasering

Een gemeente en een particuliere eigenaar kunnen en zullen veelal in een anterieure overeenkomst ook bepalingen opnemen over het tijdvak waarbinnen de exploitatie van de gronden zal plaatsvinden. Datzelfde geldt voor de fasering van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen en zo nodig koppelingen hiertussen. Als dergelijke eisen niet in de overeenkomst zijn opgenomen terwijl deze naar de mening van de gemeente wel noodzakelijk zijn, dan moet tegelijkertijd met het ruimtelijk besluit een exploitatieplan worden vastgesteld.

locatie-eisen

Bepalingen over locatie-eisen

In een anterieure overeenkomst kunnen de gemeente en de particuliere eigenaar ook afspraken over locatie-eisen opnemen.

De term locatie-eisen komt in de Wro niet voor. Met locatie-eisen worden bedoeld:

- eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;
- regels over het uitvoeren van de onder het vorige aandachtspunt bedoelde werken en werkzaamheden.

woningbouw-categorieën

Bepalingen over woningbouwcategorieën

In de Wro komt de term woningbouwcategorieën voor. In het kader van regels die een gemeente ten behoeve van de uitvoerbaarheid van het ruimtelijk besluit kan stellen, mag zij in het ruimtelijk besluit met behulp van percentages aangeven hoeveel sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en particulier opdrachtgeverschap minimaal of maximaal gerealiseerd moeten worden. In een exploitatieplan kan de gemeente deze percentages detailleren in bijvoorbeeld concrete aantallen en situering. Een anterieure overeenkomst kan ook afspraken over deze drie woningbouwcategorieën bevatten. De wet geeft niet aan of een overeenkomst op dit punt verder mag gaan. Wij nemen aan dat een gemeente ook over andere woningbouwcategorieën mag contracteren, zoals starterswoningen, woningen voor ouderen en andere categorieën binnen de vrije sector. De gemeente moet daarbij wel de Huisvestingswet in acht nemen.

De anterieure overeenkomst mag verder bepalingen bevatten over onder andere het aantal en de situering van de hiervoor genoemde woningbouwcategorieën, de categorieën woningzoekenden die in aanmerking komen voor kavels voor particulier opdrachtgeverschap, de methoden van toewijzing van deze kavels, prijsvorming van deze kavels, het sluiten van overeenkomsten tot vervreemding van deze kavels, de overdracht van voor deze kavels verstrekte bouwvergunningen en regels ter voorkoming van speculatie met

sociale koopwoningen. Deze onderwerpen zijn immers ook via een exploitatieplan vast te leggen (zie verder hoofdstuk 4).

Bepalingen in verband met het doorlopen van planologische en andere procedures

De gemeente sluit een anterieure overeenkomst met een particuliere eigenaar met het oog op een nieuwe ontwikkeling. Voor deze nieuwe ontwikkeling zal de gemeente een planologische procedure moeten volgen. De inhoud van de overeenkomst moet – wil deze uitgevoerd kunnen worden – worden verwerkt in de later vast te stellen planologische maatregel en in een eventueel vast te stellen exploitatieplan. Van de gemeente mag verwacht worden dat ze in beginsel deze plannen en besluiten inhoudelijk op de anterieure overeenkomsten afstemt. In de loop van de tijd kunnen echter omstandigheden veranderen en zich nieuwe feiten voordoen, die nakoming van de overeenkomst(en) verhinderen.

afstemming
overeenkomst
en exploitatie-
plan

De gemeente en een particuliere eigenaar sluiten een anterieure overeenkomst vóórafgaand aan het vaststellen van een planologische maatregel en (eventueel) exploitatieplan. Voor de planologische maatregel en het exploitatieplan geldt dat nog publiekrechtelijke besluitvorming moet plaatsvinden en er een beroepsmogelijkheid openstaat. Daar kunnen onderwerpen aan de orde komen die een gemeente en een particuliere eigenaar in de overeenkomst hebben vastgelegd. De in de overeenkomst neergelegde afspraken kunnen strijdig zijn met de latere besluitvorming/uitkomst van de gerechtelijke procedure. Een voorbeeld is een bepaling in de overeenkomst over de soort en aantallen te bouwen woningen, welke soort en aantallen niet overeenkomen met hetgeen publiekrechtelijk geldt na het honoreren van zienswijzen van omwonenden. Een gemeenteraad mag een zienswijze tegen een voorgenomen planologische maatregel niet afwijzen uitsluitend omdat ze door honorering een gesloten overeenkomst niet kan nakomen. Ook een rechter is daar niet aan gebonden. Als de gemeente de overeenkomst echter niet geheel kan nakomen, kan dit leiden tot problemen met de wederpartij. Het is onaanvaardbaar dat dergelijke overwegingen de planologische besluitvorming bepalen. Daarom dient in elke overeenkomst een voorbehoud te worden opgenomen ten aanzien van toekomstige publiekrechtelijke handelingen, uitspraken van de bestuursrechter over ruimtelijke maatregelen, een exploitatieplan en andere publiekrechtelijke besluiten ter uitvoering van de overeenkomst.

voorbehoud
voor planologi-
sche maatre-
gel/exploitatie-
plan

Tip voor gemeenten en particuliere eigenaren

Houd er in de overeenkomsten rekening mee dat de planologische procedures wel eens anders kunnen lopen dan gewenst. Bijvoorbeeld de planologische maatregel haalt de eindstreep niet, het aantal woningen moet worden verlaagd of er blijkt toch nog een exploitatieplan nodig omdat één andere particuliere eigenaar in het gebied geen overeenkomst met de gemeente wil sluiten. Neem in de anterieure overeenkomst bepalingen op met betrekking tot de gevolgen van eventuele publiekrechtelijke procedures en gerechtelijke uitspraken.

andere bepalingen

Andere inhoudelijke bepalingen en algemene bepalingen

Behalve de hiervoor genoemde bepalingen komt in overeenkomsten nog een breed scala aan onderwerpen voor. Wij vermeldden hiervoor al dat het niet mogelijk is een modelovereenkomst op te stellen omdat elke locatie een op maat geschreven overeenkomst vraagt. De op te nemen bepalingen zijn dus afhankelijk van welke regeling (de ontwikkeling van) een locatie vraagt. Een aantal voorbeelden van dergelijke onderwerpen:

- overdracht grond aan gemeente of anderen;
- ketting- en boetebedingen;
- te vestigen zakelijke rechten, zoals bijvoorbeeld een recht van overpad of een recht van opstal;
- regeling voor eventuele schade die eigenaren bij uitvoering aan elkaars eigendommen toebrengen;
- overdracht contractpositie door particuliere eigenaar;
- (tussentijdse) beëindiging overeenkomst;
- onvoorziene omstandigheden (inclusief een eventuele plicht in overleg te treden over aanpassing van de overeenkomst);
- tekortkomingen van partijen;
- geschillenregeling;
- regeling van de samenwerking, nadere onderlinge besluitvorming, planning en uitvoering.

bevoegd orgaan

Bevoegd orgaan

Op grond van artikel 160 Gemeentewet zijn B&W bevoegd tot het nemen van een besluit over het aangaan van een overeenkomst door de gemeente. Het is de gemeente die de overeenkomst aangaat. Een overeenkomst zal dan ook ondertekend dienen te worden door of namens de burgemeester als vertegenwoordiger van de gemeente.¹⁵ De Wro brengt hier geen verandering in.

15 Zie artikel 171 Gemeentewet.

Bij belangrijke gebiedsontwikkelingen van provinciaal of nationaal belang kunnen de provincies of het Rijk een inpassingsplan vaststellen. Een inpassingsplan is de benaming van een door een provincie of het rijk vastgesteld bestemmingsplan. Provinciale Staten en Gedeputeerde Staten, respectievelijk de minister van VROM, eventueel tezamen met een aangewezen minister, treden na de vaststelling van de planologische maatregel in de plaats van de gemeenteraad en B&W voor de toepassing van de in afdeling 6.4 van de Wro neergelegde bevoegdheden over de grondexploitatie.¹⁶ De bevoegdheden van afdeling 6.4 gaan dus pas over naar het rijk en provincie bij de vaststelling van de planologische maatregel. Rijk en provincie missen daarmee de mogelijkheid anterieure overeenkomsten aan te gaan.

provincies en
Rijk

2.6 Procedurele aspecten

De Wro bevat geen voorschriften van procedurele aard ten aanzien van anterieure overeenkomsten. De wet bevat geen onderhandelingsplicht en verplicht niet tot het opstellen van een grondexploitatieverordening.

Exploitatieverordening

Op overeenkomsten die op grond van de huidige exploitatieverordening als bedoeld in artikel 42 WRO zijn gesloten, blijft die verordening van toepassing. De verordening is ook van toepassing op overeenkomsten die gesloten worden ter uitvoering van bestemmingsplannen, die vóór inwerkingtreding van de Wro zijn vastgesteld of in ontwerp ter inzage zijn gelegd. Voor het overige zal deze exploitatieverordening niet meer van toepassing zijn omdat de nieuwe wet geldt (zie verder hoofdstuk 10).

exploitatiever-
ordening

Grondexploitatieverordening

De gemeenteraad kan op grond van artikel 6.23 Wro een nieuwe grondexploitatieverordening vaststellen.

Het vaststellen van een verordening is *niet* verplicht. Er is dus een duidelijk verschil tussen de Wro en de WRO. Op grond van artikel 42 WRO moet een exploitatieverordening worden vastgesteld. De WRO zelf regelt weinig over (de wijze van) het kostenverhaal. Met name in de exploitatieverordening zijn daar nu regels voor vastgelegd. Dat wordt straks anders. De Wro en de Bro bieden een uitgebreide regeling (afdeling 6.4 van de Wro en afdeling 6.2 van het Bro), die een schaduwwerking zal hebben voor anterieure overeenkomsten. Daarom verplicht de wet niet tot het vaststellen van een grondexploitatieverordening.

grondexploita-
tieverordening
geen
verplichting

16 Artikel 6.25 Wro.

inhoud Een gemeente kan in een grondexploitatieverordening bepalingen opnemen over de procedure voor het tot stand komen van een overeenkomst en de inhoud daarvan (artikel 6.23 Wro). Een gemeente is niet alleen vrij in de keuze een verordening vast te stellen, maar ook in het bepalen van de inhoud van de verordening. Zo kan een gemeente er voor kiezen uitsluitend bepalingen op te nemen over de procedures die zij bij het sluiten van een overeenkomst in acht moet nemen, maar ook voor uitsluitend bepalingen over de inhoud van de overeenkomst. Ook beide soorten bepalingen kan een gemeente opnemen. Uiteraard moeten de regels in de verordening wel binnen het wettelijk regime passen. Onderwerpen die een gemeente in de verordening bijvoorbeeld kan opnemen, zijn:

- de procedure voor de omgang met particuliere eigenaren die een overeenkomst willen aangaan (een gemeente kan zichzelf een onderhandelingsplicht opleggen);
- indieningsvereisten voor een verzoek tot het sluiten van een overeenkomst ;
- hoe wordt aangeknoopt bij de inspraak en besluitvorming over de ruimtelijke ordening;
- een (minimale of maximale) termijn voor het onderhandelingsproces;
- het verplicht stellen van betalingsgaranties (bijvoorbeeld een bankgarantie);
- aanleg van de openbare ruimte door de gemeente (of wanneer door de particuliere eigenaar).

wenselijkheid Met de nieuwe uitgebreide wettelijke regeling is het vaststellen van een verordening niet noodzakelijk. Gelet op de schaduwwerking van de wettelijke regeling zien wij op dit moment de meerwaarde van een verordening niet.¹⁷

niet-naleving De Wro bevat geen bepalingen over de gevolgen van het niet naleven van een grondexploitatieverordening door de gemeente. Die gevolgen zullen naar verwachting niet anders zijn dan de thans bekende gevolgen van niet-naleving van de huidige exploitatieverordening. Ook straks bestaat er dus een risico dat een tot stand gekomen overeenkomst in een gerechtelijke procedure niet in stand kan blijven wegens strijdigheid met, of onjuiste toepassing van de verordening. Bij de keuze wel of geen grondexploitatieverordening te laten vaststellen c.q. wat daarin te regelen, is het belangrijk stil te staan bij het extra toetsingskader (naast het wettelijke kader) dat de gemeente daarmee voor overeenkomsten zelf en onverplicht in het leven roept.

17 Naar wij hebben begrepen, zal de VNG ook niet met een model-grondexploitatieverordening komen.

Tip voor gemeenten

Bedenk bij de keuze al dan niet een grondexploitatieverordening vast te stellen, dat met de vaststelling een extra toetsingskader voor overeenkomsten over grondexploitatie in het leven wordt geroepen. Dat geeft extra risico's op strijdigheid van overeenkomsten met regelgeving.

Verplichte kennisgeving van overeenkomst

B&W moeten kennis geven van overeenkomsten over grondexploitatie die zij zijn aangegaan.¹⁸ Dit moet gebeuren binnen 2 weken na het sluiten van een overeenkomst. De kennisgeving moet plaats vinden in een van gemeentewege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. De verplichte kennisgeving is bedoeld om degenen, die geen partij zijn bij de overeenkomst, te informeren over het feit dat er een overeenkomst is gesloten.

B&W moeten kennis geven van het feit dat een overeenkomst over grondexploitatie is gesloten. B&W hoeven niet de inhoud van de overeenkomst te publiceren. Wel zullen B&W moeten aangeven op welke kadastrale percelen de overeenkomst betrekking heeft, van welk te ontwikkelen gebied deze percelen deel uitmaken en dat het om een overeenkomst over grondexploitatie als bedoeld in de Wro gaat.

kennisgeving
overeenkomst

reikwijdte

Openbaarheid van de overeenkomst

Zoals wij hiervoor aangaven, moeten B&W kennis geven van het sluiten van een overeenkomst. De kennisgeving heeft geen betrekking op de volledige inhoud van de overeenkomst (zie hiervoor). Dat betekent niet zonder meer dat B&W de inhoud van de overeenkomst geheim kunnen houden. Voor overeenkomsten geldt - net als voor andere gemeentelijke stukken - de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). Op grond van de Wob verstrekken gemeenten uit eigen beweging informatie die van belang is voor een goede en democratische bestuursvoering. Daarnaast moeten gemeenten in beginsel informatie aan een ieder op verzoek verstrekken. Dat betreft heel veel soorten informatie. In bepaalde gevallen hoeft geen informatie verstrekt te worden. Dit geldt bijvoorbeeld als het belang van het verstrekken van de informatie niet opweegt tegen het economische of financiële belang van een gemeente. Een voorbeeld betreft informatie die van belang is met het oog op de nog te voeren onderhandelingen van de gemeente over aanbesteding van de publieke werken en verwerving. Ook het belang van de

openbaarheid
van de overeen-
komst

18 Artikel 6.24 lid 3 Wro.

particuliere eigenaar kan soms aan openbaarheid in de weg staan. Denk aan vertrouwelijke bedrijfsgegevens.

**openbaarheid
nagaan**

Partijen doen er verstandig aan alvast samen na te gaan welke gegevens openbaar zijn en welke vertrouwelijk; zij kunnen dit eventueel in de overeenkomst vastleggen. De beslissing over de openbaarheid is echter een taak van B&W. Bovendien kan bezwaar en beroep worden ingesteld tegen de beslissing van B&W.

**openbaarheid
bij exploitatie-
plan**

Als bepaalde gegevens op grond van de Wob volgens de gemeente vertrouwelijk zijn dan kunnen die gegevens vertrouwelijk blijven, totdat een rechter anders beslist. Echter, in eventuele andere rechtszaken kunnen die gegevens een rol gaan spelen. Denk bijvoorbeeld aan een beroepsprocedure tegen het exploitatieplan. De informatie die de gemeente niet openbaar wilde maken, kan dan van belang zijn voor de gemeente of de particuliere eigenaar om de rechter te overtuigen van het ingenomen standpunt. Aan de rechter kan verzoekt worden de gegevens niet openbaar te laten zijn. In bestuursrechtelijke procedures doet de gemeente er verstandig aan gebruik te maken van de in artikel 8:29 Awb neergelegde mogelijkheid. Op grond van artikel 8:28 Awb moet de gemeente als de rechter hierom verzoekt informatie verschaffen. Artikel 8:29 Awb biedt de gemeente de mogelijkheid het overleggen van informatie te weigeren of de rechter mee te delen dat uitsluitend de rechter kennis mag nemen van de stukken. Voorwaarde is dat er hiervoor gewichtige redenen zijn. Gewichtige redenen zijn er in ieder geval niet als op grond van de Wob een verplichting bestaat een verzoek om informatie te honoreren.

Tip voor gemeenten en particuliere eigenaren

Ga na welke gegevens uit overeenkomsten openbaar en welke niet-openbaar zijn, bezien vanuit de Wob. Houd er rekening mee dat op grond van de Wob voor de gemeente in beginsel openbaarheid geldt, tenzij één van de uitzonderingssituaties zich voordoet.

Terinzagelegging

**terinzage-
legging**

Naar verwachting zal het Bro bepalen dat B&W binnen twee weken na het sluiten van een overeenkomst over grondexploitatie een document met een zakelijke beschrijving van de inhoud van de overeenkomst ter inzage moeten leggen. Voor de hand ligt dit op dezelfde wijze te doen als bij exploitatieplannen. Belangrijk aandachtspunt is de openbaarheid (zie hiervoor). Het is goed mogelijk dat op delen van de overeenkomst een van de uitzonderingsgronden op openbaarheid uit de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing is. Burgemeester en wethouders zullen daarom alleen een zakelijke beschrijving van de inhoud van de openbare onderdelen

van de overeenkomst ter inzage leggen. Dat zijn onder andere de locatie-eisen, het woningbouwprogramma en de hoogte van de exploitatiebijdrage. Belangrijke voordeel voor de omwonenden en andere eigenaren is dat deze informatie op deze manier direct beschikbaar is, en niet afhankelijk is van een verzoek tot inzage op grond van de Wob.

2.7 Onderhandelingsaanpak

Een gemeente moet om het nieuwe instrumentarium van de Wro optimaal te kunnen benutten zich vroegtijdig bezinnen en strategische keuzes maken door na te gaan op welke wijze ze gebruik wil maken van haar sturingsmogelijkheden (zoals het stellen van locatie-eisen) en hoe ze de onderhandelingen wil ingaan. Dit is eigenlijk het eerste onderdeel van de eerste stap van de anterieure fase (beziën of een overeenkomst over grondexploitatie wenselijk is en welke afspraken waarover te maken). Ook een particuliere eigenaar staat voor een aantal keuzes.

Actief of faciliterend grondbeleid

De gemeente dient te bepalen welk grondbeleid zij wil voeren: hoe actief of faciliterend wil de gemeente zijn in de locatie- of gebiedsontwikkeling? Is het bijvoorbeeld wenselijk de Wet voorkeursrecht gemeenten toe te passen? Essentieel hierbij is hoe de gemeente om zal gaan met particuliere eigenaren die zelf willen ontwikkelen en realiseren. Een gemeente kan er voor kiezen eerst te proberen via anterieure overeenkomsten afspraken te maken en het exploitatieplan als vangnet te hanteren voor het geval dat zij niet met iedere particuliere eigenaar tot bevredigende afspraken komt. Dit heeft gevolgen voor de te voeren ruimtelijke orderings- en grondbeleidsstrategie.

grondbeleid

Exploitatieplan als ondergrens voor te voeren onderhandelingen

De financiële voorwaarde aan de bouwvergunning (het afdwingbare kostenverhaal) is het alternatief als de gemeente en de particuliere eigenaar niet tot een overeenkomst kunnen komen. De gemeente kan als onderhandlungsstrategie kiezen dat zij met anterieure overeenkomsten minimaal hetzelfde resultaat wil bereiken als met het exploitatieplan. Het exploitatieplan vormt dan voor de gemeente de ondergrens voor de onderhandelingen. Om die ondergrens te bepalen, zal de gemeente voorafgaand aan de onderhandelingen inzicht willen hebben in de hoogte van de exploitatiebijdrage(n) die zij via de publiekrechtelijke weg (via de bouwvergunning) kan verkrijgen. De gemeente zou daartoe een eerste intern concept-exploitatieplan kunnen opstellen. Ook de particuliere eigenaar kan zelf trachten inzicht te verkrijgen in de eisen en financiële bijdragen die op grond van een eventueel exploitatieplan zouden kunnen worden opgelegd.

exploitatieplan
= ondergrens

Als de gemeente niet met alle particuliere eigenaren een overeenkomst over grondexploitatie heeft kunnen sluiten, zullen de anterieure afspraken naar verwachting inhoudelijk de basis vormen voor het later in procedure te brengen exploitatieplan (en de planologische maatregel). Naarmate de gemeente meer anterieure overeenkomsten heeft gesloten, neemt in de praktijk haar speelruimte ten aanzien van de inhoud van dat exploitatieplan af (niet de formele 'speelruimte', omdat de gemeente bij een exploitatieplan niet formeel gebonden is aan eerdere overeenkomsten).

Tip voor gemeenten

Bepaal eerst de strategie (inclusief het te voeren grondbeleid) en de uitgangspunten voor de ontwikkeling van een gebied. Pas als de strategie en de uitgangspunten duidelijk zijn, overeenkomsten sluiten en het bestemmingsplan (en eventuele exploitatieplan) vaststellen. Eén van de uitgangspunten zal naar verwachting zijn tenminste de kosten te verhalen en tenminste de (andere) zaken die de gemeente in een exploitatieplan kan vastleggen te regelen. Dit betekent dat tijdens de onderhandelingen inzicht moet bestaan in de te verhalen kosten en de andere zaken.

financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen

Financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen

Om een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen (zie hiervoor paragraaf 2.5) met particuliere eigenaren te kunnen afspreken dient een gemeente te inventariseren welke ruimtelijke ontwikkelingen voor zo'n bijdrage in aanmerking komen. Als zo'n ontwikkeling in een vooraf vastgestelde structuurvisie is opgenomen kan de gemeente als onderdeel van de exploitatiebijdrage een extra financiële bijdrage uitonderhandelen.

beleid

Afstemming met beleid

De gemeente zal al vroeg in het proces programmatische keuzes moeten maken, bijvoorbeeld op het niveau van de structuurvisie, maar ook gebieds- en locatiericht vóórafgaande aan de onderhandelingen over anterieure overeenkomsten. Met het oog op mogelijke beroepsprocedures tegen een planologische maatregel en/of exploitatieplan zullen die keuzes gebaseerd dienen te zijn op goede beleidsmatige onderbouwingen. De gemeente zal bijvoorbeeld moeten kunnen motiveren waarom op de gronden van de ene particuliere eigenaar veel sociale woningbouw wordt gepland, terwijl de andere eigenaar veel meer woningen in de vrije sector kan realiseren. Dat vraagt een beleidsmatige werkwijze en een integrale aanpak. Het ruimtelijke beleid en het grondbeleid, het volkshuisvestingsbeleid, het ecologisch beleid, het economisch beleid, etc., zal goed op elkaar moeten worden afge-

stemd. Met deze beleidskaders zal in de overeenkomst rekening gehouden moeten worden; deze kaders beperken de speelruimte voor de contractering.

Afstemming met planologische maatregel

Het is zeker ook belangrijk het onderhandelingsproces en de planologische procedure op elkaar af te stemmen. Nu de gemeente met een financiële voorwaarde aan de bouwvergunning een adequaat kostenverhaal kan afdwingen, is het voor de gemeente niet noodzakelijk te wachten met het creëren van bouwtitels totdat ze een overeenkomst heeft gesloten. De gemeente kan een planologische maatregel met nieuwe bouw mogelijkheden in procedure brengen ook als ze nog niet met iedere particuliere eigenaar een overeenkomst heeft gesloten. Het moment van de vaststelling van de planologische maatregel is bepalend voor de onderhandelingsduur. Tijdig voor de vaststelling van de planologische maatregel, dient de gemeente de onderhandelingsbalans op te maken. Als er geen zicht is op overeenstemming met alle particuliere eigenaren in het gebied op het moment van de vaststelling van de planologische maatregel, dan moet de gemeente immers tijdig starten met het opstellen en vervolgens in procedure brengen van een exploitatieplan.

planologische
maatregel

Tip voor gemeenten

Stem het moment van vaststelling van de planologische maatregel af op de voortgang van de onderhandelingen, zeker als een gemeente er voor kiest het kostenverhaal, het tijdvak, de fasering, de locatie-eisen en de woningbouwcategorieën zoveel mogelijk via overeenkomsten te regelen.

Begrenzing exploitatiegebied

De begrenzing van het exploitatiegebied wordt bij het planologisch besluit en het exploitatieplan vastgesteld. Daarbij zijn soms strategische keuzes mogelijk. De gemeente kan de onderhandelingen starten vanuit de visie dat er één bestemmingsplan gaat komen, maar ook vanuit de visie dat er meerdere bestemmingsplannen komen. De gemeente moet voor zichzelf vooraf de alternatieven in beeld brengen. Ze kan nagaan of het gebied zonodig in een later stadium nog kan worden gesplitst in verschillende zelfstandige plannen waardoor ze eventueel alleen voor een kleiner gebied een exploitatieplan in procedure hoeft te brengen. Een opsplitsing heeft invloed op de binnenplanse verevening van kosten en opbrengsten en kan ook verandering brengen in de kans van slagen van een project. Ook hierbij geldt dat er een zeer goede afstemming moet zijn met het ruimtelijk ordeningsproces.

begrenzing
exploitatie-
gebied

Tip voor gemeenten

Ga na op welke wijze het bestemmingsplangebied en het exploitatiegebied begrensd kunnen worden. Kan bijvoorbeeld in een latere fase nog, zonder nadelige gevolgen, voor kleinere gebiedsbegrenzungen worden gekozen? Bezie voor de keuze voor een kleiner gebied of hiermee eerder gedachte binnenplanse vereveningsmogelijkheden niet komen te vervallen.

Tip voor gemeenten

Houd in de gaten of latere wijzigingen aanleiding zijn de strategie en/of de uitgangspunten bij te stellen. Wijzigingen in de kosten kunnen bijvoorbeeld aanleiding zijn voor de bijstelling van de locatie-eisen of herziening van het woningbouwprogramma (meer woningen of minder sociale woningbouw dan aanvankelijk voorzien).

onderhande- lingsruimte

Onderhandelingsruimte

De reikwijdte van de contractsvrijheid in de anterieure fase is niet geheel helder. Voor welke ruimtelijke ontwikkelingen mag een gemeente bijvoorbeeld een bijdrage afspreken? Zoals wij hiervoor al aangaven, mag in ieder geval geen sprake zijn van het kopen van planologische medewerking; daar ligt een grens qua onderhandelingsruimte.

De kostensoortenlijst en de drie toetsingscriteria ('profijt', 'toerekenbaarheid' en 'proportionaliteit') maar ook de via het exploitatieplan verplicht toe te passen omslagmethode zullen, hoewel niet direct van toepassing, naar verwachting een indirecte rol gaan spelen in de anterieure onderhandelingen (schaduwwerking van het eventuele exploitatieplan). Particuliere eigenaren kunnen zich hier mogelijk op beroepen en kunnen aangeven niet bereid te zijn financiële afspraken buiten dat kader te maken. De gemeente staat dan voor de keuze een overeenkomst te sluiten op basis van deze uitgangspunten of een exploitatieplan vast te stellen. Als de gemeente vroeg in het proces in een anterieure overeenkomst een concreet bedrag afspreekt loopt ze het risico dat dit bedrag achteraf te laag blijkt te zijn (tenzij de overeenkomst een afrekenbeding bevat). Voor een particuliere eigenaar geldt het omgekeerde.

De hiervoor behandelde voor de overeenkomsten geldende publicatie-eisen, maar ook de beroepsprocedures betreffende exploitatieplannen, leiden tot een toename van de transparantie en openbaarheid. De gemeente moet haar zaken op orde hebben. De (gedeeltelijke) openbaarheid van overeenkomsten, exploitatiegegevens, gemeentelijke grondprijzen, etc. zal ook het

onderhandelingsproces beïnvloeden. De gemeente dient na te gaan welke gegevens ze met het oog op de onderhandelingen en haar financiële belangen buiten de openbaarheid kan en wil houden (zie hiervoor).

Voor het bepalen van de onderhandelingsruimte zijn de volgende aspecten van belang:

- wettelijke beperkingen van de contractsvrijheid in met name Wro, Bro, BW en Awb;
- eigendomsposities binnen de locatie;
- beleidskaders ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, openbare ruimte, etc.;
- eerder gesloten overeenkomsten over de grondexploitatie van de locatie;
- alternatieven voor het geval de locatieontwikkeling niet doorgaat/stagneert;
- schuifruimte binnen de locatie met programma en verkaveling;
- voor particuliere eigenaar: de mogelijkheid tot zelfrealisatie;
- voor gemeente: de vrijheid in gebruikmaking van de bevoegdheid een ruimtelijke maatregel vast te stellen;
- voor gemeente: politiek en bestuurlijk draagvlak en politieke en bestuurlijke eisen;
- invloed omwonenden en andere belanghebbenden.

De onderhandelingsruimte kan betrekking hebben op vrijwel alle aspecten van een overeenkomst:

- programma en toedeling aan percelen;
- financiële afspraken over kosten, opbrengsten en risicoverdeling;
- locatie-eisen;
- voorwaarden (ook in relatie tot andere locaties);
- tijd en fasering;
- algemene bepalingen;
- organisatie, samenwerking en uitvoering.

Vormgeving onderhandelingsproces van grof naar fijn

- start met grofmazig concept-exploitatie-opzet (intern gemeente);
- van vlekken (eerste concept-exploitatie-opzet) naar verkaveling (gedetailleerde exploitatie-opzet; eveneens intern gemeente);
- gefaseerde contractering (van intentie- naar realisatieovereenkomsten);
- afbakenen onderhandelingsfase(n)/inbouwen afscheidsmoment(en).

**onderhande-
lingsproces**

**onderhande-
lingsproces**

2.8 Casus gemeente Sturingerland

Uitgangssituatie

In de casus die in de leeswijzer is beschreven, zijn de gronden verdeeld over 4 partijen:

- A = de gemeente;
- B = een particuliere eigenaar die bereid is een anterieure overeenkomst te sluiten;
- C = een particuliere eigenaar die bereid is een posterieure overeenkomst te sluiten;
- D = een particuliere eigenaar die niet bereid is een overeenkomst met de gemeente te sluiten.

Voor de op de gronden van deze vier partijen voorgenomen locatieontwikkeling, moet de gemeente het geldende bestemmingsplan herzien.

In deze casus is bij A het kostenverhaal en de andere van belang zijnde zaken (bijvoorbeeld het tijdvak van exploitatie) anderszins verzekerd via de gemeentelijke gronduitgifte. Voor de bij de eigenaren B, C en D in eigendom zijnde gronden zijn deze zaken (nog) niet verzekerd.

Vorbereiding op STAP 1

De gemeente is vroegtijdig nagegaan hoe zij de totale locatieontwikkeling wil vormgeven. Om in de vier deelgebieden (kwadranten) tot een goede ontwikkeling te komen, vindt zij het noodzakelijk in ieder geval de volgende zaken te regelen:

- vóór 2012 moet de exploitatie van de gronden gereed zijn;
- realisatie van 40 sociale huurwoningen langs de gehele noordzijde van het plan (kwadrant A en kwadrant B) en langs de noordzijde van kwadrant C;
- 20 kavels voor particulier opdrachtgeverschap aan de zuidzijde van kwadrant C;
- detailhandel en kantoren aan de zuidoostzijde van het plan (kwadrant D), maar de realisatie van de kantoorbebouwing pas na 2010;
- aanleg groenvoorziening in het hart van de kwadranten A, B en C;
- duurzame inrichting van de openbare ruimte, volgens de recent vastgestelde gemeentelijke kwaliteitseisen.

Daarnaast wil de gemeente uiteraard tot dekking van haar kosten komen, op basis van de systematiek van binnenplanse verevening (zie hoofdstuk 5). Hiertoe heeft zij een eerste interne grondexploitatieberekening gemaakt. Uit die berekening (exploitatieopzet) blijkt dat het plan financieel economisch uitvoerbaar is: er is naar verwachting zelfs sprake van een positief grondexploitatiesaldo.

STAP 1: Is een overeenkomst over grondexploitatie wenselijk? Zo ja, welke afspraken willen partijen daarin maken?

Er zit veel druk op de woningbouwproductie. De gemeente wil met name de kwadranten A, B en C daarom voortvarend ontwikkelen en realiseren. Daartoe wil zij de hiervoor genoemde zaken in anterieure overeenkomsten regelen. Met de eigenaren B, C en D heeft de gemeente nog geen contact gehad. De gemeente weet dan ook nog niet wat hun wensen zijn. Wel heeft de gemeente al bekeken dat zij eventueel haar eigen grond (kwadrant A) zelfstandig kan ontsluiten. Zonodig kan de gemeente haar eigen grond dus al in de eerste fase zelfstandig in exploitatie brengen.

De eigenaren B, C en D willen zelf realiseren.

Eigenaar B realiseert zich dat hij, als hij vroegtijdig een overeenkomst met de gemeente sluit meer invloed heeft op wat hij mag bouwen dan wanneer hij wacht tot er een bestemmingsplan is. Hij wil een overeenkomst met de gemeente sluiten omdat hij zekerheid wil over wat hij mag bouwen. Ook wil hij duidelijkheid over het moment van de aanleg van de voorzieningen. Verder wil hij een exploitatiebijdrage gespreid betalen, bij voorkeur pas vanaf het moment dat hij start met bouwen.

Eigenaar C wil het bestemmingsplan en het exploitatieplan afwachten. Hij wil voorkomen dat hij toezegt meer gesubsidieerde woningen te bouwen dan de gemeente uiteindelijk publiekrechtelijk zal vastleggen.

Eigenaar D heeft minder goede ervaringen met de gemeente en ziet het sluiten van een overeenkomst niet zitten.

STAP 2: Welk soort overeenkomst heeft de voorkeur van de gemeente en van de particuliere eigenaren?

Omdat de gemeente zelf al een grondpositie heeft, besluit de gemeente eerst te proberen ook de gronden van de eigenaren B, C en D aan te kopen. De verwachting is dat de locatieontwikkeling een positief resultaat zal hebben. Door alle grond te verwerven, kan de gemeente alles voortvarend via de gemeentelijke gronduitgifte regelen. De gemeente heeft dan maximale sturingsmogelijkheden en flexibiliteit in deze locatieontwikkeling. Bovendien komt het positief grondexploitatie resultaat dan volledig ten gunste van de gemeente. Dat zou goed van pas komen, omdat de gemeente een aantal herstructureringsplannen heeft met financiële tekorten waar nog geen dekking voor bestaat. Bovendien is in de structuurvisie de aanleg van een groot recreatief landschappelijk gebied elders in de gemeente voorzien, dat de gemeente als dat mogelijk is gedeeltelijk wil bekostigen uit financiële bijdragen van de nieuwbouwlocaties in de gemeente.

De particuliere eigenaren willen hun eigen grondexploitatie voeren, als ook hun deexploitatie een positief grondexploitatie resultaat oplevert. Het bouwprogramma zullen zij in ieder geval zelf willen realiseren.

De eigenaren B en C willen wel een overeenkomst sluiten, maar voelen niets voor een bouwclaimovereenkomst.

Eigenaar D voelt niets voor het sluiten van een overeenkomst.

STAP 3: Start onderhandelen

De gemeente benadert de eigenaren B, C en D met het aanbod tot het sluiten van een koopovereenkomst of een bouwclaimovereenkomst. Zij geven allen direct aan niet alleen het bouwprogramma maar ook de grondexploitatie zelf te willen uitvoeren. Zij willen hun gronden niet aan de gemeente verkopen. Eigenaar B geeft echter wel aan de ondergrond van de hoofdweg die gedeeltelijk op zijn grond is geprojecteerd, aan de gemeente te willen verkopen. Hij vindt het ook prima als de gemeente de gehele hoofdweg aanlegt en wil wel een bijdrage in de kosten betalen.

Zelfrealisatie is gelet op de eigendomssituatie en de verkaveling in vier kwadranten mogelijk. De gemeente is dus aangewezen op het instrumentarium voor faciliterend grondbeleid.

Vanwege de gewenste spoedige start van de eerste fase van de planuitvoering, wil de gemeente uiterlijk 1 september 2009 het bestemmingsplan vaststellen. Tot dat tijdstip wil de gemeente trachten anterieure overeenkomsten met de partijen B, C en D te sluiten. In de onderhandelingen vraagt de gemeente ook een financiële bijdrage aan de in de structuurvisie neergelegde ruimtelijke ontwikkeling: het recreatieve landschappelijke gebied.

STAP 4: Sluiten overeenkomst

De onderhandelingen met eigenaar D lopen al snel op niets uit. Ook met partij C lukt het niet om voorafgaande aan de geplande vaststelling van het bestemmingsplan overeenstemming te bereiken.

Eigenaar B en de gemeente bereiken wel overeenstemming en sluiten een anterieure overeenkomst. In deze overeenkomst leggen de gemeente en eigenaar B het in kwadrant B te realiseren bouwprogramma vast (inclusief 20 sociale huurwoningen aan de noordzijde) en de exploitatiebijdrage die eigenaar B aan de gemeente zal betalen. Daarnaast komen partijen overeen dat eigenaar B een bedrag van € 10.000 betaalt voor het nieuwe recreatieve landschappelijk gebied dat de gemeente elders op haar grondgebied wil aanleggen.

In de overeenkomst houden de gemeente en eigenaar B tevens rekening met de betaling van een bijdrage voor planschadetekosten door eigenaar B aan de gemeente. De gemeente is er bij het sluiten van deze overeenkomst vanuit gegaan dat alle ontwikkelende partijen een bijdrage aan de planschadetekosten gaan betalen die gebaseerd is op een vast bedrag per m² te realiseren bebouwing. Eigenaar B wilde liever alleen de planschadetekosten die de ontwikkeling op zijn gronden tot gevolg heeft, betalen. De gemeente is aan

het verzoek van eigenaar B niet tegemoet gekomen omdat ten tijde van het sluiten van de overeenkomst met eigenaar B al bekend is dat de gemeente gelijktijdig met het bestemmingsplan een exploitatieplan zal moeten vaststellen; het verhaal van de (planschade)kosten op de eigenaren C en D zal op grondslag van het exploitatieplan moeten plaatsvinden. Om die reden gaat de gemeente al in de anterieure fase uit van een volgens het exploitatieplan toe te passen omslag van de planschadekosten; gelijke omslag (naar rato van grondopbrengst) over alle binnen deze locatie te bebouwen gronden.

Eigenaar B zal alle door hem verschuldigde bedragen voldoen op het moment dat de bouw van de woningen aanvangt. Voor de tussenliggende periode hebben de gemeente en eigenaar B een rentevergoeding afgesproken. Ook maken de gemeente en eigenaar B afspraken met het oog op een spoedige aanvang van de bouw: indiening van de aanvraag voor de bouwvergunning binnen vier weken na inwerkingtreding van de planologische maatregel en start van de bouw binnen acht weken na inwerkingtreding van de bouwvergunning. Eigenaar B verstrekt een bankgarantie voor de verschuldigde betalingen.

Op een deel van de grond van eigenaar B is een gedeelte van een hoofdweg gepland. In de overeenkomst met eigenaar B verplicht de gemeente zich de hoofdweg tijdig aan te leggen. De gemeente en eigenaar B regelen verder nog in de overeenkomst, de verkoop van de ondergrond van de hoofdweg door eigenaar B aan de gemeente.

STAP 5: Bekendmaken overeenkomst en ter inzage leggen zakelijke beschrijving

Binnen twee weken na het sluiten van deze overeenkomst, maken BenW in de plaatselijke krant bekend dat zij deze overeenkomst met partij B is aangegaan en leggen ze een zakelijke beschrijving van de inhoud ervan ter inzage.

Hoofdstuk 3

Planologische maatregelen en grondexploitatie

3.1 Inleiding

De Wro kent van oudsher een sterke relatie tussen planologische maatregelen en grondexploitatie. Zo geeft een bestemmingsplan aan voor welke doeleinden de gronden zijn bestemd, waarmee het bestemmingsplan ook aangeeft waarop de grondexploitatie is gericht. Dat was in de WRO zo en dat blijft zo. Een tweede relatie lag in het gegeven dat een gemeente meestal pas de ruimtelijke maatregel vaststelde, nadat met de particuliere eigenaren de grondexploitatie geregeld was. De Wro regelt echter niet alleen de bestemming van de gronden, maar ook de wijze waarop de bestemming wordt ingevuld. De wet biedt de mogelijkheid om via een exploitatieplan de wijze van invulling te regelen voor de situatie dat de gemeente de invulling niet zelf doet, maar een andere partij. De Wro brengt voor het eerst koppelingen aan tussen ruimtelijke besluiten en de grondexploitatie.

Bij vier ruimtelijke besluiten kan het nodig zijn een exploitatieplan vast te stellen: de vaststelling van een bestemmingsplan, wijzigingsplan, projectbesluit of projectafwijkingbesluit. Voorts is er een procedurele koppeling tussen een uitwerkingsplan en een exploitatieplan en tot slot kan een structuurvisie gevolgen hebben voor overeenkomsten en het exploitatieplan.

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde wat de samenhang is tussen een ruimtelijke maatregel en de toepassing van de grondexploitatie. Het bevat een beschrijving van de planologische maatregelen die in de Wro zijn opgenomen. Vervolgens komt de relatie tussen de verschillende planologische maatregelen en het exploitatieplan aan de orde. Ook laat dit hoofdstuk het verschil zien tussen de inhoud van een planologische maatregel en het exploitatieplan. Het begint met een inzicht te geven in de bouwplannen waarop de Grondexploitatiewet van toepassing is.

3.2 Toepassingsbereik bepalingen Grondexploitatiewet

De Wro biedt de gemeente de mogelijkheid om kosten die te maken hebben met grondexploitatie te verhalen op particuliere eigenaren die zelf gronden tot ontwikkeling brengen. De Wro biedt ook de mogelijkheid om daarbij ei-

sen te stellen aan de inrichting van een gebied (locatie-eisen) waaraan deze particuliere eigenaar zich moeten houden.

**bouwplannen
en grond-
exploitatiewet**

De toepassing van de Grondexploitatiewet richt zich voor het afdwingbare kostenverhaal, op bouwplannen. De definitie van wat onder een bouwplan wordt verstaan is opgenomen in het Bro:

- a. de bouw van een of meer woningen;
- b. de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen;
- c. de uitbreiding van een hoofdgebouw met ten minste 1000 m² of met een of meer woningen;
- d. de verbouwing van een of meer aangesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd;
- e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1000 m² bedraagt;
- f. de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m²; *met uitzondering van bouwplannen waarvoor bouwvergunning kon worden verleend op grond van een vorig planologisch besluit.*¹⁹

Deze omschrijving van de bouwplannen is erg ruim zodat gemeenten in veel gevallen met de bepalingen van de grondexploitatie te maken krijgen. De toepassing geldt bijvoorbeeld ook voor de bouw van een individuele woning! Deze bouwplantoets kan de afdeling vergunningverlening/ruimtelijke ordening verrichten.

**toch geen ex-
ploitatieplan**

Maar er is nog een tweede toets, waardoor er in verreweg de meeste gevallen toch geen exploitatieplan gemaakt hoeft te worden. Als het verhaal van de kosten van de grondexploitatie anderszins is verzekerd én het niet nodig is locatie-eisen of eisen m.b.t. woningbouwcategorieën te stellen, hoeft de gemeente geen exploitatieplan op te stellen. Deze laatste toets wordt in hoofdstuk 4 en 5 verder uitgewerkt. Om deze toets te verrichten zal de afdeling ruimtelijke ordening een beroep moeten doen op in ieder geval de afdelingen grondzaken, wonen en openbare werken en mogelijk ook stedenbouw, groen en verkeer.

¹⁹ De cursieve tekst staat in artikel 6.2.1. ontwerp-Bro. Naar verwachting zal deze uitzondering echter in het definitieve Bro komen te vervallen.

Tip

Neem bij het opstellen van een bestemmingsplan, wijzigingsplan of project (afwijking) besluit goede nota van de reikwijdte van de bouwplannen die in het Bro zijn vermeld

3.3 Planologische maatregelen

De nieuwe Wro kent diverse planologische maatregelen. De wet bevat zowel instrumenten die al in de WRO stonden, maar op onderdelen zijn aangepast, als nieuwe maatregelen.

Gemeentelijke planologische maatregelen

Hieronder volgt een korte beschrijving van de relevante planologische maatregelen die in de Wro zijn opgenomen:

Structuurvisie

De structuurvisie is een visie op de hoofdlijnen van het ruimtelijke beleid. De wet verplicht tot het vaststellen van een structuurvisie. Deze structuurvisie kan betrekking op het gehele grondgebied van de gemeente of een gedeelte hiervan. De structuurvisie kan ook betrekking hebben op een bepaald aspect van de ruimtelijke ordening zoals wonen, bedrijven, recreatie, verkeer etc. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van het ruimtelijke beleid en is veelal van een hoger abstractieniveau dan een bestemmingsplan. De structuurvisie heeft geen direct bindende werking naar burgers, maar is meer een beleidsvisie, die als uitgangspunt dient voor op te stellen bestemmingsplannen. Het is niet mogelijk om tegen de structuurvisie beroep in te stellen.

[structuurvisie](#)***Bestemmingsplan***

Een bestemmingsplan geeft aan welke bestemming aan gronden wordt toegekend, bijv. wonen, groen, verkeer etc. Dit bestemmingsplan heeft een bindende werking voor iedereen: voor particuliere eigenaren maar ook voor de gemeente zelf. Het bestemmingsplan is het belangrijkste ruimtelijke instrument omdat het bindende regels bevat en de bestemmingen en de bijbehorende voorschriften de basis zijn voor het toetsen van vergunningen (bouw en aanlegvergunning), ontheffingen, etc. Een bestemmingsplan moet uiterlijk na tien jaar herzien of verlengd worden of worden vervangen door een beheersverordening.

[bestemmingsplan](#)

Een bestemmingsplan komt in verschillende vormen voor:

- globaal eindplan**

a. *Globaal eindplan*: in dit bestemmingsplan geldt een globale eindbestemming op basis waarvan direct bouwvergunningen kunnen worden verleend. Het systeem voorziet in een globale omschrijving van de bestemming (bijvoorbeeld wonen) met vaak een verfijning voor de nadere invulling van de bestemming. Deze methodiek van bestemmen komt meestal voor in gebieden waarin een grote mate van flexibiliteit wenselijk is, en een globale regeling weinig risico's kent, omdat de gemeente zeggenschap heeft over de grond.
- globaal plan met uitwerkingsplicht**

b. *Globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht*: dit is een bestemmingsplan waarin ook sprake is van een globale omschrijving van de bestemming. De uitwerking van dit bestemmingsplan geschiedt via een of meer uitwerkingsplannen waarin de gedetailleerde uitwerking van een deelgebied van het globale plan is opgenomen. Het uitwerkingsplan volgt een wettelijk voorgeschreven procedure en is daarna een onderdeel van het bestemmingsplan. Het uitwerkingsplan bestaat uit een plankaart waarop de bestemmingen zijn uitgewerkt met bijbehorende voorschriften. Doorgaans bevat het globale bestemmingsplan een bouwverbod dat inhoudt dat bebouwing pas is toegestaan als het uitwerkingsplan in werking is getreden. Eerst dan pas kan de gemeente een bouwvergunning verlenen. Gemeenten passen dergelijke bestemmingsplannen vaak toe voor grote plannen met een langere looptijd en waar zowel sturing in de tijd als flexibiliteit is gewenst.
- gedetailleerd bestemmingsplan**

c. *Gedetailleerd bestemmingsplan*: dit bestemmingsplan geeft een gedetailleerde eindbestemming van het gebied. Het bestemmingsplan geeft bijvoorbeeld aan waar de wegen komen, de bouwkavels liggen, de locatie waar de woningen op de bouwkavels zijn geprojecteerd, etc. Dit bestemmingsplan kent een directe titel voor de toetsing van bouwaanvragen. Gemeenten passen een dergelijk bestemmingsplan veel toe in kleinere gebieden met een korte looptijd, waar nauwelijks onduidelijkheden of onzekerheden zijn, of waar de sturing heel direct moet zijn.
- wijzigingsbevoegdheid**

d. *Bestemmingsplan met wijzigingsbevoegdheid*: dit is een bestemmingsplan waarin is opgenomen dat binnen de spelregels die in het bestemmingsplan zijn opgenomen, de mogelijkheid bestaat een bestemming te wijzen. Bijvoorbeeld: het bestemmingsplan kent aan een stuk grond de bestemming agrarisch gebied toe maar bepaalt tevens dat de gemeente de bevoegdheid heeft om de bestemming om te zetten in woondoeleinden. Als de gemeente de bestemming agrarisch gebied wijzigt in woondoeleinden, maakt deze laatste bestemming uiteindelijk weer onderdeel uit van het oorspronkelijke bestemmingsplan. Ook voor deze wijziging geldt een wettelijke procedure. Deze vorm wordt vaak toegepast als niet

zeker is of de wijziging van de bestemming zich ook daadwerkelijk zal voordoen. Er is sprake van een bevoegdheid om te wijzigen en niet van een plicht. Een voorbeeld hiervan is de situatie dat het perceel waarvan de agrarische bestemming kan worden gewijzigd in woondoeleinden, ligt binnen de milieucirkel van een te saneren bedrijf, terwijl nog niet zeker of deze sanering ook zal plaatsvinden.

Projectbesluit

De wetgever omschrijft het projectbesluit als een besluit tot het buiten toepassing laten van een bestemmingsplan ten behoeve van de realisatie van een project dat in strijd is met het bestemmingsplan (artikel 3.10, lid 1, Wro). Dit wordt wel gezien als de opvolger van artikel 19 WRO. Het is een ruimtelijk besluit voor een individueel project. Het projectbesluit anticipeert op een nog op te stellen bestemmingsplan. De Wro bepaalt dat een projectbesluit uiteindelijk moet worden opgenomen in een bestemmingsplan. De termijn hiervoor bedraagt 1 jaar vanaf het onherroepelijk worden van het projectbesluit; in bepaalde gevallen is verlenging van deze termijn mogelijk met maximaal 2 of 4 jaar. Het projectbesluit heeft gevolgen voor de mogelijkheid tot het invorderen van leges voor het projectbesluit zelf en daarop gebaseerde vergunningen, zoals de bouwvergunning. De mogelijkheid hiertoe wordt opgeschort totdat het bestemmingsplan of een beheersverordening is vastgesteld. De gemeente kan de leges in het geheel niet meer invorderen als het project besluit binnen 1 jaar en zes maanden na het verstrijken van de hiervoor genoemde termijn nog niet is opgenomen in een vastgesteld bestemmingsplan.

Het projectbesluit is aan de orde voor concrete en begrensde projecten waarvoor een hoge urgentie voor de realisatie geldt. De vraag is wel wat de meerwaarde is van een projectbesluit boven een bestemmingsplan, omdat de tijdswinst beperkt is. Desgewenst kan de gemeente immers ook direct kiezen voor het opstellen van een bestemmingsplan.

Beheersverordening

Dit is een regeling die de gemeenteraad vaststelt en bepalingen bevat om een “bestaande” situatie te handhaven. Het instrument heeft tot doel ruimtelijke regels te stellen voor gebieden waarin de bestaande situatie bevroren kan worden. De beheersverordening vervangt het bestemmingsplan en moet ook eenmaal per 10 jaar worden herzien.

Projectafwijkingsbesluit

Een projectbesluit voor een project, waarbij wordt afgeweken van de beheersverordening. Dit betekent dat in een gebied waarop de beheersverordening van toepassing is toch nieuwe initiatieven aan de orde kunnen zijn die

[projectbesluit](#)

[beheersverordening](#)

[projectafwijkingsbesluit](#)

het noodzakelijk maken af te wijken van deze verordening. Voor dit besluit gelden in beginsel dezelfde eisen als voor het (reguliere) projectbesluit.

Coördinatieregeling

coördinatie-
regeling

Een gemeente kan een bestemmingsplan, projectbesluit of ander besluit voor de realisering van een ruimtelijk project gecoördineerd voorbereiden samen met andere besluiten, vergunningen en toestemmingen. Hierop is de procedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing.

Rijks- en provinciale planologische maatregelen

Inpassingsplan en Rijks- of provinciaal projectbesluit

inpassingsplan

De nieuwe Wro heeft ook belangrijke gevolgen voor het Rijk en de provincies. De minister van VROM en provinciale staten krijgen de mogelijkheid om een inpassingplan te maken, projectbesluiten vast te stellen en de coördinatieregeling toe te passen. Hierbij kunnen zij zo nodig in de plaats treden van een lagere overheid. Voorwaarde is dat sprake is van een nationaal of provinciaal belang. Het inpassingplan is een (bestemmings)plan dat in de plaats treedt van het gemeentelijke bestemmingsplan. Het projectbesluit heeft dezelfde inhoud als het projectbesluit van de gemeente.

3.4 Procedurele koppelingen van een ruimtelijke maatregel en het exploitatieplan

In paragraaf 3.3 zijn diverse ruimtelijke maatregelen beschreven. De vraag doet zich voor op welke wijze de procedure van een ruimtelijke maatregel zich verhoudt met de procedure van het exploitatieplan. Uit paragraaf 3.1 volgt dat slechts bij vier van de beschreven maatregelen de koppeling met een exploitatieplan aan de orde is. Hieronder volgt per ruimtelijke maatregel de procedurele koppeling met het exploitatieplan.

Bestemmingsplan en exploitatieplan

relatie bestem-
mingsplan en
exploitatieplan

Een bestemmingsplan moet soms vergezeld gaan van een of meer exploitatieplannen.

De bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan berust bij de gemeenteraad (zie artikel 3.1 Wro). De procedure van het bestemmingsplan houdt o.a. in dat het ontwerpbestemmingsplan zes weken ter visie ligt om een ieder de gelegenheid te geven zienswijzen tegen dit ontwerp in te dienen. Daarna stelt de gemeenteraad het bestemmingsplan vast en maakt dit binnen 2 weken bekend. In bepaalde situaties is de termijn van bekendmaking langer.

In het geval van een bestemmingsplan ligt ook de bevoegdheid tot vaststel-

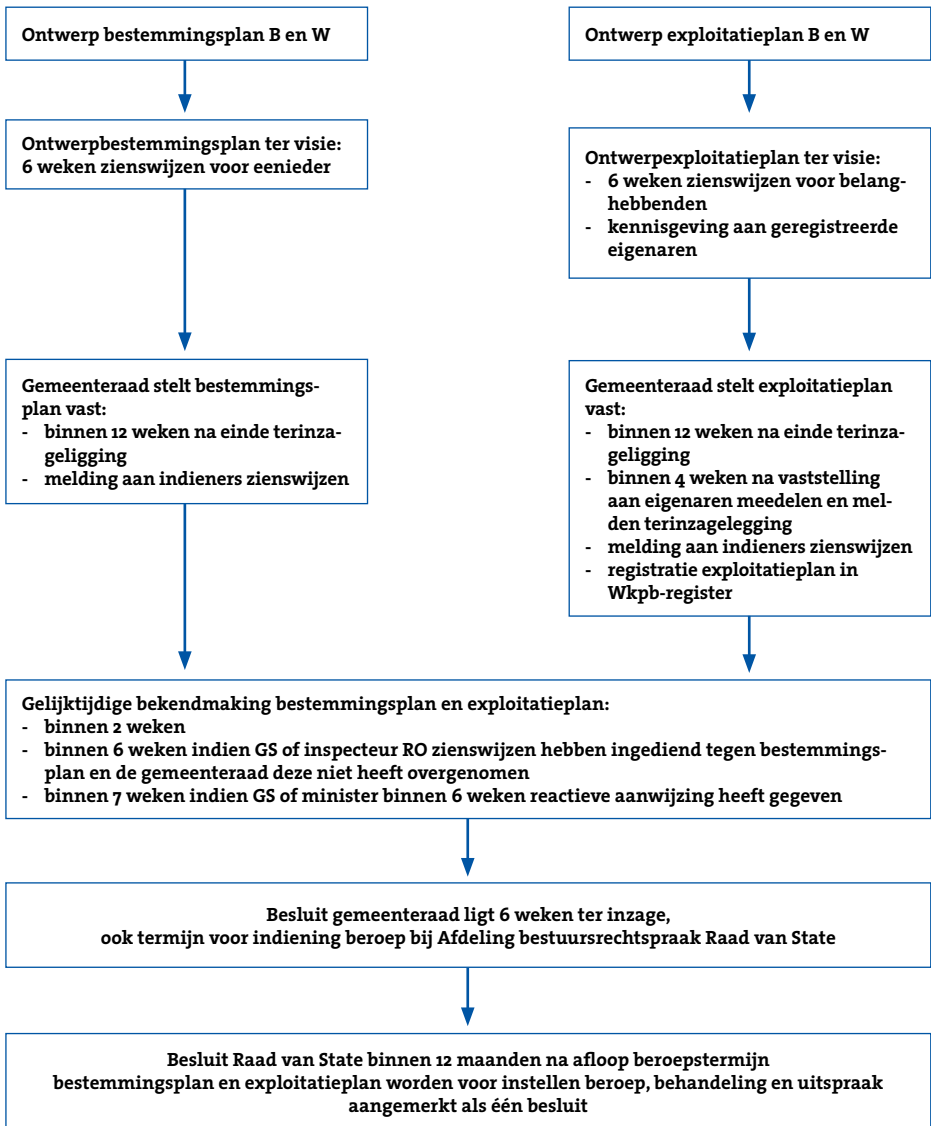
ling van het exploitatieplan bij de gemeenteraad. Ook op de voorbereiding van een exploitatieplan is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing (artikel 6.14 Wro). Het ontwerp van het exploitatieplan ligt ook zes weken ter visie om belanghebbenden in de gelegenheid te stellen zienswijzen in te dienen. De periode van terinzageligging van het bestemmingsplan en het exploitatieplan hoeft niet per definitie hetzelfde te zijn. Het ligt echter voor de hand om het ontwerp van het bestemmingsplan gelijktijdig ter visie te leggen met het ontwerp van het exploitatieplan omdat beide plannen een directe relatie hebben.

Het is wel noodzakelijk dat beide plannen gelijktijdig door de gemeenteraad worden vastgesteld. Deze verplichting vloeit voort uit artikel 6.12, lid 4 Wro. Deze bepaling regelt ook dat de bekendmaking van beide vastgestelde plannen gelijktijdig plaatsvindt.

Tip

Leg het bestemmingsplan en het bijbehorende exploitatieplan gelijktijdig ter inzage zodat eenieder kan zien wat de inhoud van beide plannen is en welke relatie er tussen beide plannen bestaat.

Schema 3.1: procedure bestemmingsplan en exploitatieplan



Bestemmingsplan en intergemeentelijk exploitatieplan

De Wro kent ook de mogelijkheid van een intergemeentelijk exploitatieplan.²⁰ Dit kan aan de orde zijn bij locaties voor woningbouw, bedrijventerrein of andere functies die de gemeentegrens overschrijden en het grondgebied van meerdere gemeenten betreffen. In zo'n geval zorgt elke gemeente voor het doorlopen van de procedure van het ontwerpbestemmingsplan voor zijn grondgebied.²¹ In samenhang hiermee zorgt elke gemeente ook voor de procedure van het exploitatieplan. De gemeenteraad van een gemeente stelt het bestemmingsplan en het intergemeentelijke exploitatieplan gelijktijdig vast. Het bekend maken gaat anders. De Wro bepaalt dat burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten het vastgestelde intergemeentelijke exploitatieplan vervolgens gelijktijdig ter inzage leggen.²² De bekendmaking moet plaatsvinden binnen twee weken na de vaststelling van het intergemeentelijke exploitatieplan door de laatste gemeenteraad.

Globaal eindplan

Dit is een bestemmingsplan met een globale omschrijving van de gewenste inrichting. Kenmerkend is dat dit bestemmingsplan, ondanks de globale omschrijving, toch een plan is waaraan de gemeente de bouwvoorvragen direct moet toetsen. Omdat het bestemmingsplan globaal is, ligt het voor de hand te veronderstellen dat er nog geen concrete inhoud van het exploitatieplan bekend is. Een globaal exploitatieplan is echter geen afdoende basis voor het toetsen van bouwvoorvragen en het berekenen van een exploitatiebijdrage. Wil de gemeente een aanvraag om bouwvergunning kunnen toetsen en de bijbehorende exploitatiebijdrage kunnen vaststellen dan zal een nadere detaillering van het globale bestemmingsplan noodzakelijk zijn.

Voorbeeld:

Als op grond van het globale eindplan de bestemming woondoeleinden geldt dan zal de gemeente voor de toetsing van een bouwvoorvraag en de berekening van de bijbehorende exploitatiebijdrage meerdere onderwerpen moeten vastleggen: wat voor soort woningbouw mag er gebouwd worden (sociale bouw of particulier opdrachtgeverschap), hoe ziet de inrichting van het gebied er uit, wat zijn de kosten etc. Over deze onderwerpen moet het exploitatieplan uitsluitel geven. Het abstracte beeld dat op basis van het globale eindplan bestaat, zal het exploitatieplan op een concrete manier detailleren. Deze eis van nadere concretisering vloeit voort uit de toepassing van afdeling 6.4 van de Wro.

20 artikel 6.12, lid 5 Wro.

21 artikel 3.8 Wro.

22 artikel 6.12, lid 5, Wro.

globaal exploitatieplan

In de praktijk is het niet handig als direct bij de vaststelling van een globaal bestemmingsplan een gedetailleerd exploitatieplan moet worden vastgesteld. Gelukkig biedt de Wro hiervoor een oplossing. De gemeente kan in het exploitatieplan een fasering inbouwen, waarin deelgebieden worden aangewezen die nog niet tot ontwikkeling mogen worden gebracht.²³ Voor deze gebieden geldt op grond van exploitatieplan een ontwikkelverbod, mits dit in het exploitatieplan is opgenomen. Ook het bouwen van woningen is dan niet toegestaan, omdat een bouwvergunning geweigerd moet worden bij strijd met het exploitatieplan. Voor deze deelgebieden kan de gemeente volstaan met een programma op hoofdlijnen van het grondgebruik of met andere woorden een globale inhoud van het exploitatieplan. Voor gebieden die wel in ontwikkeling worden gebracht, is een gedetailleerd exploitatieplan nodig. Bij de jaarlijkse herziening van het exploitatieplan (zie hoofdstuk 9) kan de gemeente vervolgens per fase in invulling van het deelgebied verder detailleren, met gelijktijdige opheffing van het ontwikkelverbod.

herziening exploitatieplan

Wil de gemeente een globaal deel, waarvoor een ontwikkelverbod in het exploitatieplan is opgenomen, wel tot ontwikkeling brengen dan zal de gemeenteraad eerst het exploitatieplan moeten herzien. De herziening betreft dan het herzien van het globale exploitatieplan door een gedetailleerd exploitatieplan bijv. door een specifiekere begroting en een nadere detaillering van locatie-eisen.

Globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht

globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht

Afdeling 6.4 van de Wro legt een expliciete koppeling tussen een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht en het exploitatieplan. Voor gronden met een uit te werken bestemming kan de gemeenteraad volstaan met een programma op hoofdlijnen voor het grondgebruik of met andere woorden een globale inhoud van het exploitatieplan.²⁴ Voor gebieden waarvoor geen uitwerkingsplicht geldt en wel een bouwvergunning kan worden verstrekt dient de gemeenteraad, tenzij een faseringsregeling is gewenst, een gedetailleerd exploitatieplan vast te stellen.

Voorbeeld:

In de praktijk maakt men veelvuldig gebruik van een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht. Vaak is de uitwerkingsplicht van toepassing op een gedeelte van het bestemmingsplan waarvan de concrete invulling nog niet bekend is, bijvoorbeeld een globale bestemming 'Bedrijfsdoeleinden'. Voor het gebied met deze bestemming 'Bedrijfsdoeleinden' kan de gemeenteraad bij

²³ artikel 6.13, lid 3 Wro.

²⁴ artikel 6.13, lid 3 Wro.

de vaststelling van het (globale gedeelte van het) bestemmingsplan volstaan met een globaal exploitatieplan; voor de overige gronden moet de gemeenteraad een gedetailleerd exploitatieplan vaststellen. De detaillering van het exploitatieplan voor de globale bestemming 'Bedrijfsdoeleinden' vindt plaats als de gemeente daadwerkelijk deze bestemming in de vorm van een uitwerkingsplan wil uitwerken.

Gedetailleerd bestemmingsplan

Het gedetailleerde bestemmingsplan bevat vaak al een grote mate van detaillering. Zo geeft een gedetailleerd bestemmingsplan vaak exact aan waar wegen komen te liggen, wat de breedte is van deze wegen, de projectie van de bouwkavels, afmetingen van bouwkavels, groenvoorzieningen, waterpartijen, etc. Deze detaillering heeft gevolgen voor het exploitatieplan. Omdat het bestemmingsplan al veel "details" regelt zal het exploitatieplan ook gedetailleerd kunnen worden. Het accent zal dan ook liggen op specifieke locatie-eisen, regels voor de woningbouwcategorieën en de financiële vertaling in de vorm van een exploitatieopzet. Ook hier biedt artikel 6.13 Wro echter de mogelijkheid een faseringsregeling vast te leggen.

gedetailleerd
bestemmings-
plan

Uitwerking van een bestemmingsplan

Bij een uitwerking kan geen eerste exploitatieplan worden gevoegd; het exploitatieplan is immers gekoppeld aan het bestemmingsplan. Omdat een uitwerking een directe bouwtitel oplevert, is het echter wel noodzakelijk dat tegelijkertijd het bij het bestemmingsplan behorende exploitatieplan herzien wordt.

uitwerking van
een bestem-
mingsplan

Deze herziening houdt in ieder geval in dat het exploitatieplan voor het uit te werken gedeelte gedetailleerder wordt. Voor de goede orde: ook op deze herziening is de afdeling 3.4 Awb van toepassing. In dit verband wijzen wij er op dat een uitwerkingsplan dat gronden bevat waarvoor in het exploitatieplan een globale omschrijving is vastgesteld, niet in werking treedt voordat een herziening van het exploitatieplan voor de desbetreffende gronden is vastgesteld en bekendgemaakt.²⁵ Dit betekent dat ook bouwaanvragen moeten worden aangehouden totdat de herziening van het exploitatieplan is vastgesteld en bekendgemaakt.

In afwijking van de procedure van het bestemmingsplan geldt hier dat de procedure van het uitwerkingsplan en de herziening van het exploitatieplan niet per definitie gelijk hoeven te lopen: het exploitatieplan kan later worden vastgesteld dan het uitwerkingsplan. De omgekeerde volgorde, eerst herziening van het exploitatieplan is niet logisch, omdat de herziening van

²⁵ artikel 6.15, lid 2 Wro.

het exploitatieplan een verdere detaillering is van het uitwerkingsplan en daarmee volgend op het uitwerkingsplan is. Zoals al aangegeven, kan het uitwerkingsplan echter niet in werking treden voordat de herziening van het exploitatieplan is vastgesteld en bekendgemaakt.

Tip

Leg het ontwerp-uitwerkingsplan en het bijbehorende ontwerp-exploitatieplan gelijktijdig ter inzage en stel het ook gelijktijdig vast zodat eenieder kan zien wat de inhoud van beide plannen is en welke relatie er tussen beide plannen bestaat.

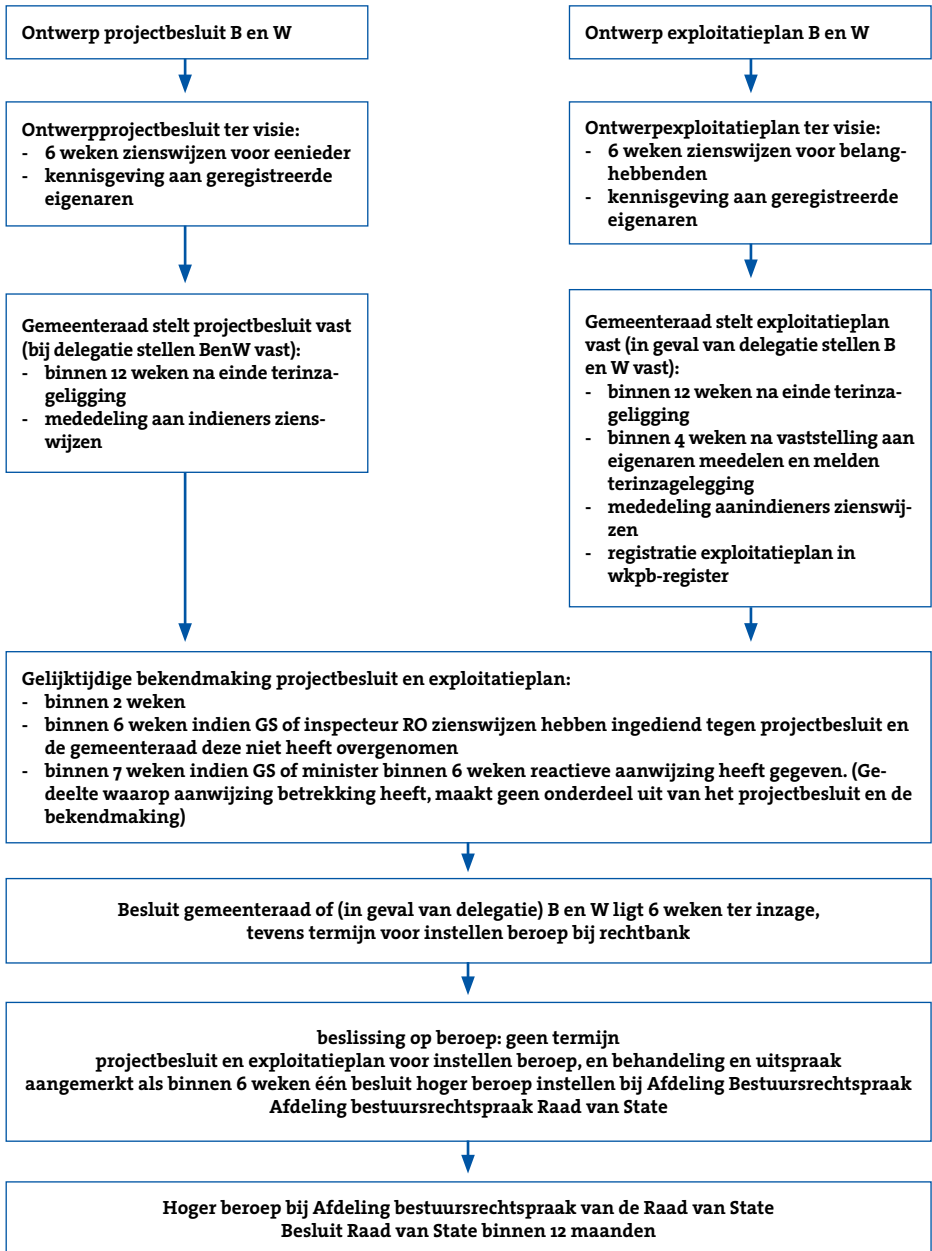
projectbesluit

Projectbesluit

Bij het bestemmingsplan is het bevoegde orgaan voor de vaststelling van zowel het bestemmingsplan als het exploitatieplan de gemeenteraad. Dit geldt ook bij het projectbesluit. De wet kent echter de mogelijkheid dat de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van het projectbesluit delegeert aan het college van burgemeester en wethouders. Als de gemeenteraad deze bevoegdheid delegeert, kan hij tegelijkertijd ook de bevoegdheid tot het vaststellen van het bij het projectbesluit behorende exploitatieplan delegeren. Dit ligt voor de hand omdat de vaststelling van het projectbesluit gelijktijdig met het exploitatieplan moet plaatsvinden.

De totstandkomingsprocedure van het projectbesluit is hetzelfde als de procedure van het bestemmingsplan. Dit geldt ook voor het exploitatieplan; het exploitatieplan behorende bij een projectbesluit doorloopt dezelfde procedure als het exploitatieplan van het bestemmingsplan.

Schema 3.2: procedure projectbesluit en exploitatieplan



Het projectbesluit heeft als belangrijkste kenmerk dat het gericht is op realisatie van een concreet project en voorafgaat aan het bestemmingsplan. Een projectbesluit moet binnen een bepaalde termijn nadat het onherroepelijk is geworden, worden opgenomen in een ontwerp van een bestemmingsplan.²⁶ Als de grondexploitatie tegen die tijd nog niet is afgerond, verwerkt de gemeenteraad het exploitatieplan van het projectbesluit in het exploitatieplan van het opvolgende bestemmingsplan.²⁷ Hiervoor is nodig dat bij de vaststelling van het bestemmingsplan het exploitatieplan van het projectbesluit wordt ingepast in het exploitatieplan dat hoort bij het bestemmingsplan. In de meeste situaties zal dit geen gevolgen hebben voor de grondexploitatie en het exploitatiegebied. Het kan in theorie echter voorkomen dat het exploitatiegebied van het projectbesluit wordt samengevoegd met een ander exploitatiegebied. Dat kan uiteraard gevolgen hebben voor de kostenomslag.

Projectafwijkingbesluit

In het geval er sprake is van een projectbesluit ter afwijking van de beheersverordening gelden dezelfde procedurele aspecten als bij het projectbesluit.

Wijziging van een bestemmingsplan

Het exploitatieplan voor de te wijzigen bestemming is gekoppeld aan de wijzigingsbevoegdheid. Dit betekent het tervisieleggen van zowel het wijzigingsplan als het bijbehorende exploitatieplan. Het exploitatieplan dient gelijktijdig met het wijzigingsplan te worden vastgesteld. Voor het exploitatieplan geldt dat afdeling 3.4 Awb van toepassing is waardoor voor de vaststelling van dit plan een periode geldt van 12 weken na het einde van de terinzagelegging. Op een wijzigingsprocedure is afdeling 3.4 Awb van toepassing. Artikel 3.6 Wro bepaalt echter dat burgemeester en wethouders binnen acht weken na afloop van de termijn van terinzagelegging omtrent de wijziging besluiten. Deze periode is vier weken korter dan de periode voor het vaststellen van het exploitatieplan. In deze situatie geldt ook voor het exploitatieplan de termijn van 8 weken.

overgangsrecht

Let op: de hiervoor beschreven ruimtelijke maatregelen met bijbehorende exploitatieplannen en de procedures die hiervoor gelden, hebben allen betrekking op maatregelen waarvan een ontwerp na inwerkingtreding van de Wro ter inzage is gelegd. In hoofdstuk 10 is een uitgebreide beschouwing over dit onderwerp opgenomen.

²⁶ (artikel 3.13 Wro).

²⁷ Zie Kamerstukken I, 2006/07, 30218, nr.D (memorie van antwoord), p.31.

3.5 Inhoudelijke afstemming ruimtelijke maatregel en grondexploitatie

De Wro legt een koppeling tussen een aangewezen ruimtelijke maatregel en een exploitatieplan. Deze koppeling heeft tot doel de gemeenten meer mogelijkheden te bieden om regie te voeren op de daadwerkelijke inrichting van het gebied en het verhaal van de kosten die met de realisatie van het gebied samenhangen. De koppeling tussen de ruimtelijke maatregel kent ook grenzen. Zo is de inhoud van het bestemmingsplan voor een belangrijke mate bepalend voor de inhoud van het exploitatieplan. Daarnaast kunnen bepaalde onderwerpen in een bestemmingsplan worden geregeld en niet in het exploitatieplan. Omgekeerd geldt hetzelfde: bepaalde onderwerpen kunnen wel in een exploitatieplan worden geregeld en niet in een bestemmingsplan (bijvoorbeeld de berekening van de kostenverhaalsbijdrage). In algemene zin geldt dat het bestemmingsplan leidend is en dat het exploitatieplan voorziet in een nadere detaillering van het bestemmingsplan. Deze paragraaf bevat een overzicht van de onderwerpen die te maken hebben met de realisatie van locaties en de plaats waarin deze onderwerpen kunnen worden geregeld: het bestemmingsplan of het exploitatieplan.

In onderstaand schema staat een overzicht van een aantal onderwerpen/thema's die bij locatieontwikkeling vanuit de nieuwe Wro belangrijk kunnen zijn. Deze onderwerpen staan vermeld in de kolom Onderwerp/thema. In de kolommen Bestemmingsplan en Exploitatieplan is aangegeven op welke wijzen met het onderwerp/thema in respectievelijk het bestemmingsplan en het exploitatieplan kan worden omgegaan. Voor de volledigheid: onder Bestemmingsplan vallen zowel een project(afwijking)besluit als een wijzigingsplan.

Schema 3.3: relatie inhoud bestemmingsplan en exploitatieplan

Onderwerp/thema	Bestemmingsplan	Exploitatieplan
<i>Het exploitatiegebied</i>		
Omvang van het gebied	Bestemmingsplangrens is gebaseerd op ruimtelijke motieven.	Grens exploitatiegebied is gebaseerd op grondexploitatie. Het Exploitatiegebied kan nooit groter zijn dan het bestemmingsplan. Bestaande te handhaven bebouwing wordt niet meegenomen. Afhankelijk van ruimtelijke of functionele samenhang kunnen meerdere exploitatieplangebieden in een bestemmingsplan.
Invloed van de eigendomsverhoudingen.	Zijn ruimtelijk niet relevant.	Kunnen voor de uitvoering wel belangrijk zijn: bijvoorbeeld voor de fasering, een doelmatige verkaveling, onteigening, etc.
<i>Fasering en detaillering</i>		
Reikwijdte fasering.	Kan in globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht (alleen gebiedsgewijs en op basis van ruimtelijke motieven).	Tijdvak of fasering kan worden opgenomen, los van bestemmingsplantype (dus ook in een globaal eindplan).
Bestemmingsplantype (algemeen).	Vrije keuze, maar wel letten op de aard en de omvang van het gebied en ruimtelijke/functionele karakteristiek.	Bij globaal eindplan is het afhankelijk van de vraag of bindende fasering of bouwverbod in het exploitatieplan wordt gewenst.
Bestemmingsplantype: globaal eindplan.	Directe bouwtitel voor het totale gebied.	Indeling in deelgebied met fasering is mogelijk, inclusief een ontwikkel- en bouwverbod.
Bestemmingsplantype: globaal plan met uitwerkingsplicht.	Bouwverbod opnemen voor uit te werken gebieden. Uitwerkingsplan per deelgebied.	Het exploitatieplan is globaal en gebaseerd op normatieve gegevens. Gelijkzeitig met het uitwerkingsplan wordt het exploitatieplan herzien.
Bestemmingsplantype: gedetailleerd plan.	Voor het totale gebied geldt een direct bouwtitel.	In exploitatieplan deelgebiedindeling met fasering mogelijk, inclusief bouwverbod, noodzaak detaillering minder dan bij globaal eindplan.
Vastleggen bindende fasering.	a. globaal eindplan; b. globaal met uitwerkingsplicht; c. niet in bestemmingsplan.	Bij a.: fasering met bouwverbod in exploitatieplan. Bij b.: fasering in combinatie uitwerkingsplan met herziening exploitatieplan. Bij c.: alleen fasering vastleggen in exploitatieplan.

Schema 3.3: relatie inhoud bestemmingsplan en exploitatieplan

Relatie uitwerkingsplan en exploitatieplan.	Uitwerkingsplan treedt niet eerder in werking dan na inwerkingtreding bijpassende herziening van exploitatieplan.	Noodzaak tot herziening van exploitatieplan bij procedure van het uitwerkingsplan.
Uitwerkingsregels.	Werken in het bestemmingsplan soms als keurslijf en zijn soms verouderd op moment van uitwerking.	Exploitatieplan kan als “uitwerkingsplan” fungeren en via jaarlijkse herziening bijsturen. Het exploitatieplan mag nooit strijdig zijn met het bestemmingsplan. Indien dit toch het geval is, dan is tevens een herziening van het bestemmingsplan nodig.
<i>Projectbesluit</i>		
Toepassing projectbesluit	Inpassen in het bestemmingsplan binnen 1 jaar (in bepaalde situaties is de termijn langer).	De regels voor het exploitatieplan zijn van overeenkomstige toepassing. De inpassing van het exploitatieplan in het exploitatieplan van het bestemmingsplan geschiedt via een herziening.
Bestemmingsplan na projectbesluit (zelfde gebied).	1 jaars termijn van toepassing.	Bij vaststelling bestemmingsplan exploitatieplan vaststellen via een herziening.
Bestemmingsplan na rojectbesluit (groter gebied).	Het gebied van het bestemmingsplan kan groter zijn dan het gebied van het projectbesluit bijvoorbeeld bij de inpassing van diverse deelprojecten.	Nieuw exploitatieplan in ieder geval nodig voor gebied buiten projectbesluit, De inpassing van het exploitatieplan voor het projectbesluit in het exploitatieplan van het bestemmingsplan geschiedt via een herziening.
<i>Totstandkomingsprocedure</i>		
procedure plan	UOV-procedure	UOV-procedure
procedure herziening (structurele onderdelen)	Niet van toepassing	UOV-procedure
procedure herziening alleen niet-structurele onderdelen	Niet van toepassing	geen procedure
Herzieningsplicht	1x per tien jaar	Ten minste 1x per jaar

Belang samenhang ruimtelijk besluit en exploitatieplan

Een goede samenhang tussen het ruimtelijke besluit en het exploitatieplan is noodzakelijk vanwege de volgende punten:

- allereerst zijn het bestemmingsplan en het exploitatieplan beiden een zelfstandige toetsingsnorm voor aanvragen om bouwvergunning. De Woningwet bepaalt dat de bouwvergunning moet worden geweigerd als de aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan of het exploitatieplan (zie verder hoofdstuk 8);
- het bestemmingsplan is de basis voor het exploitatieplan; dit betekent dat het bestemmingsplan ook de basis is voor de exploitatieopzet die in het exploitatieplan is opgenomen. Het exploitatieplan zorgt vervolgens voor een verdere verdieping en uitwerking van de financiële gevolgen van de uitvoering van het bestemmingsplan. Op deze wijze vormen het bestemmingsplan en het exploitatieplan samen de basis voor de berekeningen van de exploitatiebijdrage;
- het bestemmingsplan en het exploitatieplan bevatten regels over de inrichting van het gebied en regels over woningbouwcategorieën. Deze regels kunnen een directe en zelfstandige werking hebben voor een ieder, dus ook voor particuliere eigenaren die hun gronden tot ontwikkeling willen brengen (zie hoofdstuk 4).

Tip

In verband met de koppeling met de bouwvergunning is het noodzakelijk dat als het ruimtelijke besluit een directe bouwtitel oplevert, de voorschriften, bepalingen en bedragen in het bestemmingsplan en het exploitatieplan zodanig concreet zijn dat het mogelijk is bouwaanvragen te toetsen en bijdragen te berekenen.

Structuurvisie

structuurvisie en exploitatie- plan

Bijzondere aandacht geldt de structuurvisie. Dit instrument levert een belangrijke onderlegger voor zowel bestemmingsplannen als exploitatieplannen. Zo vormt de structuurvisie een beleidsmatig kader voor latere bestemmingsplannen en bijbehorende exploitatieplannen. De structuurvisie bevat als het ware het 'bovenlocatierichte' beleid dat vervolgens zijn doorwerking krijgt in bestemmingsplannen en bijbehorende exploitatieplannen die zowel voor de gemeente als de burger bindend zijn.

Voorbeelden waarin de concrete betekenis van de structuurvisie als het 'bovenlocatierichte' beleidskader tot uitdrukking komt zijn:

- a. de structuurvisie bevat de hoofdlijnen van het ruimtelijke beleid. Dit houdt in dat de structuurvisie een beeld geeft over potentiële ontwikkel-

locaties en de grootschalige infrastructurele voorzieningen die hiervoor nodig. Op deze wijze geeft de structuurvisie een eerste inzicht in de bovenwijkse voorzieningen en kan daarmee als basis dienen voor de toerekening van de kosten van deze voorzieningen en de verwerking hiervan in een exploitatieplan;

- b. de wet biedt de mogelijkheid om eisen te stellen bij de woningbouwcategorieën sociale huur, sociale koop en particulier opdrachtgeverschap. In een bestemmingsplan kan de gemeenteraad een percentage van deze categorieën opnemen en deze vervolgens detailleren in het exploitatieplan. Voor deze eisen in het bestemmingsplan is een beleidskader wenselijk; de structuurvisie kan deze functie vervullen;
- c. de structuurvisie kent een directe koppeling met de verhaalsmogelijkheden van ‘bovenplanse kosten’ in het exploitatieplan (zie verder hoofdstuk 5).²⁸ De Wro biedt de mogelijkheid bovenplanse kosten in de vorm van een fondsbijdrage in de exploitatieopzet van een exploitatieplan op te nemen, indien er voor deze locaties of gedeeltes daarvan een structuurvisie is vastgesteld;
- d. de structuurvisie kent ook een directe koppeling met contracten, voor zover het de financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen betreft (zie hoofdstuk 2).²⁹ De gemeente en een particuliere eigenaar kunnen in een anterieure overeenkomst een bijdrage in de ruimtelijke ontwikkeling overeenkomen als er een de ruimtelijke ontwikkeling is opgenomen in een structuurvisie.

Tip

Ga bij het opstellen van een structuurvisie na of er bepalingen voor de grondexploitatie nodig zijn. Ga bij locatie-ontwikkeling vroegtijdig na of er een structuurvisie nodig is.

Een andere relatie met het grondbeleid betreft de bevoegdheid van een gemeente een voorkeursrecht te vestigen op basis van een structuurvisie.

Ruimtelijke besluiten Rijk en provincies

Ter uitvoering van een inpassingplan, projectbesluit of projectafwijkingbesluit voor een eigen project kunnen het Rijk en de provincie, wanneer wordt besloten tot vaststelling van het ruimtelijk besluit, overeenkomsten op basis van artikel 6.24 Wro sluiten en een exploitatieplan vaststellen.

²⁸ artikel 6.13, lid 7 Wro.

²⁹ artikel 6.24, lid 1, Wro.

3.6 Rechtsbescherming

Ook voor de rechtsbescherming vertonen de ruimtelijke maatregel en het exploitatieplan een belangrijke samenhang. Als hoofdregel geldt dat het exploitatieplan de ruimtelijke maatregel qua rechtsbescherming volgt. Het vastgestelde ruimtelijke besluit en het bijbehorende exploitatieplan worden voor wat betreft het in te stellen beroep, de behandeling van het beroep en de uitspraak aangemerkt als één besluit.³⁰ Omdat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure is gevolgd, bestaat niet de mogelijkheid om een bezwaarschrift in te dienen. Er staat tegen een vastgesteld exploitatieplan dus rechtstreeks beroep open. Concreet betekent dit dat na de vaststelling van het bestemmingsplan en het bijbehorende exploitatieplan rechtstreeks beroep open staat bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State. Dat geldt ook voor wijziging van het bestemmingsplan. Het beroep tegen een project(afwijkings-)besluit en het bijbehorende exploitatieplan staat open bij de rechtbank en vervolgens kan hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State worden ingesteld. Een exploitatieplan kan en moet soms herzien worden. Daarvoor verwijzen we naar hoofdstuk 9.

Schema 3.4: rechtsbescherming

Rechtsbescherming	Bestemmingsplan	Exploitatieplan
Bezwaarprocedure	Niet mogelijk, afdeling 3.4 Awb is van toepassing	Niet mogelijk, afdeling 3.4 Awb is van toepassing
Beroepsprocedure	Beroep Raad van State	Beroep bij dezelfde bestuursrechter als tegen de onderliggende planologische maatregel
Samenhang beroep bestemmingsplan en exploitatieplan	Voor het instellen, de behandeling en de uitspraak vormen het bestemmingsplan en het exploitatieplan één besluit	Voor het instellen, de behandeling en de uitspraak vormen het bestemmingsplan en het exploitatieplan één besluit
Beroep herziening	Beroep Raad van State	Beroep bij dezelfde bestuursrechter als bij vaststelling oorspronkelijke exploitatieplan
Alle herzieningen appèl-label?	Ja	Nee, geen beroep mogelijk tegen een herziening die uitsluitend niet-structurele onderdelen bevat

³⁰ artikel 8.3, lid 3, Wro.

In het geval een bestemmingsplan geheel of gedeeltelijk wordt vernietigd dan zal dit in de meeste gevallen ook leiden tot vernietiging van het exploitatieplan. Veelal zal dan immers niet meer voldaan zijn aan de eis van uitvoerbaarheid.

Of dit ook andersom het geval is, is onzes inziens afhankelijk van de vraag welk gedeelte van het exploitatieplan wordt vernietigd. Indien bijvoorbeeld de exploitatieopzet gedeeltelijk wordt vernietigd dan zal dit, indien de uitvoerbaarheid niet langer is gegarandeerd, naar verwachting ook gevolgen hebben voor het bestemmingsplan zelve.

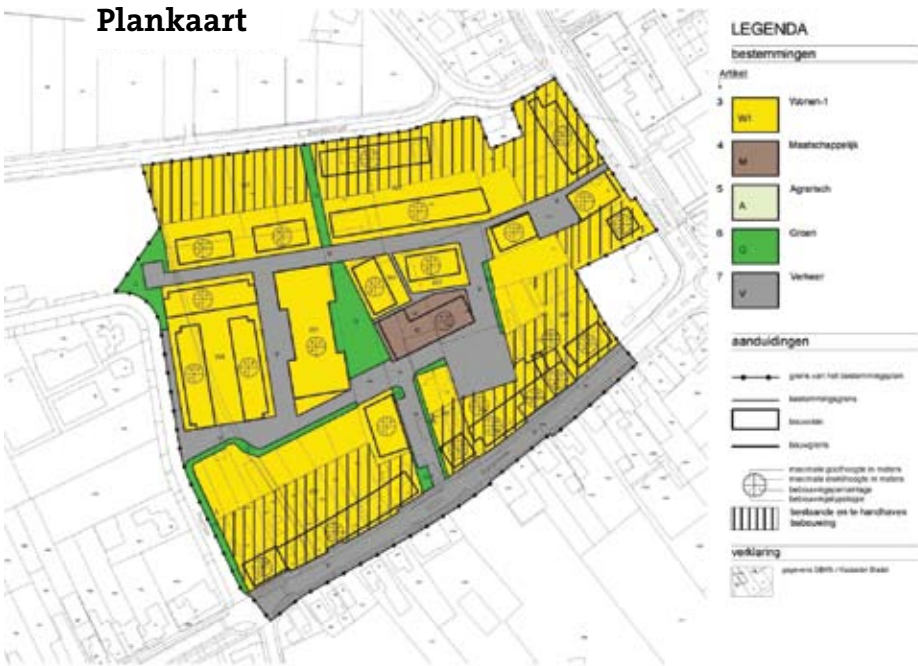
Voor de situatie dat de gemeente wel het bestemmingsplan vaststelt, maar geen exploitatieplan, terwijl er voor dit laatste wel een plicht aanwezig is, ligt de situatie naar onze mening anders. Wij verwachten dat dan tenminste voor de gronden die in het exploitatieplan betrokken zouden zijn geweest, de rechter het bestemmingsplan zal vernietigen nu niet aan een wettelijke eis is voldaan.

3.7 Voorbeelden aansluiting bestemmingsplan en exploitatieplan

In deze paragraaf laten wij voorbeelden zien van de manier waarop het bestemmingsplan en het exploitatieplan op elkaar aansluiten. De afbeeldingen geven een inzicht in de afstemming van het bestemmingsplan en het exploitatieplan, de begrenzing van het exploitatiegebied, de wijze van aanduiding van woningbouwcategorieën en een voorbeeld van een koppeling tussen een werk en het bouwen.

Plankaart bestemmingsplan

Hieronder staat een afbeelding van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan biedt mogelijkheden tot het bouwen van woningen. Tot het bestemmingsplan behoort ook bestaande bebouwing die is opgenomen met de aanduiding 'Bestaande en te handhaven bebouwing'. De bestaande bebouwing blijft gehandhaafd en wordt als het ware ingepast in het bestemmingsplan. In de legenda zijn de bestemmingen aangegeven en de aanduidingen op de plankaart verklaard.



Kaart exploitatieplan

Op deze afbeelding zijn de bouwmogelijkheden voor woningen en de grens van het exploitatiegebied aangegeven. De grens van het exploitatiegebied volgt de grens van het bestemmingsplan met uitzondering van de 'bestaande en te handhaven bebouwing'. In het exploitatiegebied is de bestaande en te handhaven bebouwing niet opgenomen omdat hiervoor geen grondexploitatie aan de orde is.

Ruimtegebruikskaat exploitatieplan



Ruimtegebruiksk kaart exploitatieplan, woningbouwcategorieën

Deze afbeelding geeft de deellocaties aan voor het particulier opdrachtgeverschap en de sociale huurwoningen.

Ruimtegebruiksk kaart exploitatieplan

Woningbouwcategorieën

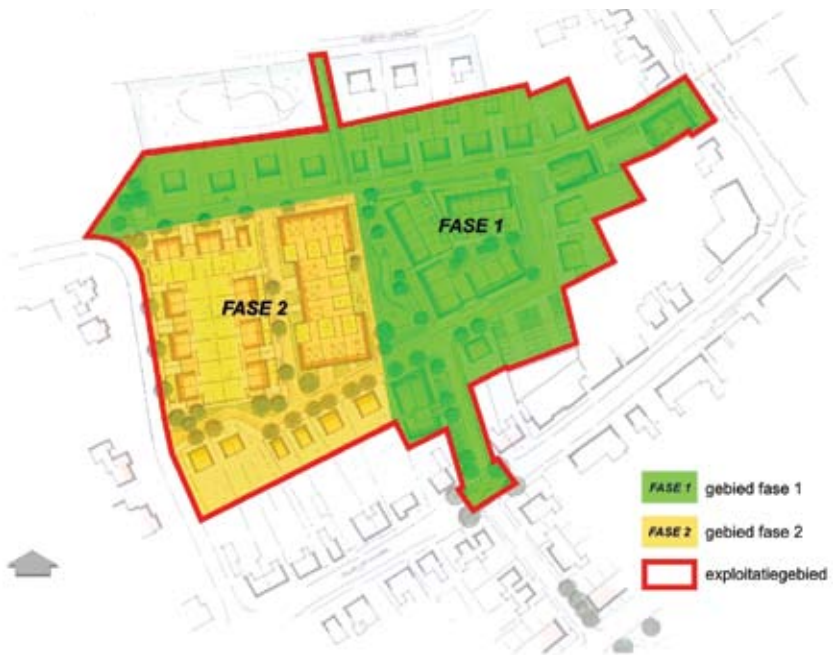


Ruimtegebruikskarta exploitatieplan, fasering

Op de afbeelding geeft de gemeente aan hoe de fasering van de ontwikkeling van het bestemmingsplan zal plaatsvinden. De volgorde van ontwikkeling is eerst fase 1 en daarna fase 2. De gemeente heeft in het exploitatieplan opgenomen dat fase 2 tot ontwikkeling komt als x% van de woningen in fase 1 zijn gerealiseerd.

Ruimtegebruikskarta exploitatieplan

Fasering



Ruimtegebruiksaanwijzing exploitatieplan, koppeling werken en bouwen

Op deze afbeelding geeft de gemeente aan dat er een koppeling is tussen de aanleg van wegen en de verdere ontwikkeling van het gebied. De gemeente heeft in het exploitatieplan bepaald dat de weg die op de kaart is aangegeven ook feitelijk als bouwstraat gereed dient te zijn voordat een bouwvergunning kan worden verleend. De gemeente heeft in exploitatieplan ook een aantal eisen gesteld aan de weg zoals breedte, zwaarte en indeling van de weg. Ook aan deze eisen moet zijn voldaan voordat het mogelijk is om een bouwvergunning te verlenen.

Ruimtegebruiksaanwijzing exploitatieplan

Koppeling werken en wonen



3.8 Casus gemeente Sturingerland

De gemeente Sturingerland denkt sterk na over de wijze waarop de gemeente in het te ontwikkelen gebied om kan gaan met de verschillende partijen die grondposities hebben. Hierbij vraagt de gemeente zich af welke vorm van bestemmingsplan het best past bij de situatie. Daarbij stelt zij zich tevens de vraag wat de gevolgen hiervan zijn voor het exploitatieplan. Bij een nadere bestudering van het gebied, de eigendomsposities, het te ontwikkelen programma aan wonen, maatschappelijke functies, kantoren en detailhandel komt de gemeente tot een aantal conclusies:

- het programma is te omvangrijk om in een korte periode uit te voeren;
- gelet op de forse investeringen in de infrastructuur is het noodzakelijk om het gebied in fasen te ontwikkelen;
- de grondposities van de eigenaren sluit goed aan bij de ontwikkeling van het gebied in kwadranten;
- de behoefte aan de ontwikkeling van het gebied is groot, het is prettig als met een of meerdere particuliere eigenaren binnen het gebied op korte termijn een overeenkomst kan worden gesloten;
- de gronden van de gemeente sluiten aan bij de bestaande bebouwing.

Na veel wikken en wegen kiest de gemeente voor een globaal bestemmingsplan met een uitwerkingsplicht. Omdat de gronden van de gemeente het best aansluiten bij de bestaande bebouwing behoren deze tot het eerste kwadrant dat in ontwikkeling komt. Voor dit gedeelte van het gebied neemt de gemeente in het bestemmingsplan een directe bouwtitel op in de vorm van een gedetailleerde bestemming. Tot de gedetailleerde bestemming behoren ook de wegen, groenvoorzieningen die voor het eerste kwadrant nodig zijn. Voor de overige gronden neemt de gemeente in het bestemmingsplan een uitwerkingsplicht op.

De gemeenteraad stelt gelijktijdig met het bestemmingsplan het exploitatieplan vast. Het exploitatieplan is voor het eerste kwadrant gedetailleerd en bevat een exploitatieopzet en een verkavelingskaart.

Voor de overige gronden bevat het exploitatieplan slechts op hoofdlijnen een beeld van kosten en de inrichting. Het exploitatieplan bevat tevens een fasering waarin is aangegeven wat de volgorde van ontwikkeling van de kwadranten A, B C en D. In het exploitatieplan staat ook een aantal voorwaarden vermeld dat moet zijn vervuld voordat de volgende fase in ontwikkeling wordt opgenomen. Zo vindt de gemeenteraad dat de volgende fase pas voor ontwikkeling in aanmerking komt als 80 % van de woningen die zijn opgenomen in de voorafgaande fase zijn gerealiseerd. Daarnaast stelt de gemeenteraad dat de centrale ontsluitingweg die geprojecteerd in het eerste kwadrant ook feitelijk aanwezig moet zijn, wil de volgende fase tot ontwikkeling komen.

Hoofdstuk 4

Het exploitatieplan

4.1 Inleiding

Uitgangspunt in de Wro is dat de gemeente en particuliere eigenaar bij een locatieontwikkeling om de tafel gaan zitten en in een overeenkomst op vrijwillige basis afspraken maken over kostenverhaal en locatie-eisen. Wanneer een gemeente er echter niet in zal slagen met alle bij de grondexploitatie betrokken partijen tot een overeenkomst te komen, legt de wet de gemeenteraad plichte op om een exploitatieplan op te stellen en kostenverhaal en inhoudelijke eisen publiekrechtelijk af te dwingen. Met dit exploitatieplan doet een nieuwe planvorm zijn intrede in de praktijk van locatieontwikkeling. Kenmerken van het exploitatieplan zijn:

- basis voor afdwingbaar kostenverhaal;
- kan locatie-eisen en eisen over woningbouwcategorieën bevatten;
- verplicht bij bepaalde bouwactiviteiten, tenzij kostenverhaal anderszins verzekerd is en inhoudelijke eisen niet nodig zijn;
- openbare voorbereidingsprocedure en mogelijkheid van beroep op de bestuursrechter;
- openbaar, behoudens uitzondering op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob);
- verplichting tot periodieke herziening (zie hoofdstuk 9);
- mogelijkheid voor een intergemeentelijk exploitatieplan bij een gemeentegrensoverschrijdende locatie.

4.2 Verplichting en moment voor het vaststellen van een exploitatieplan

De wet maakt het vaststellen van een exploitatieplan verplicht voor een aantal bouwactiviteiten, wanneer de bouw planologisch mogelijk wordt gemaakt in een bestemmingsplan, wijziging van een bestemmingsplan, projectbesluit of projectafwijkingbesluit. De bouwplannen waarbij een exploitatieplan verplicht is, staan in artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening:

- de bouw van een of meer woningen;
- de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen;
- de uitbreiding van een hoofdgebouw met ten minste 1000 m² of met een of meer woningen;
- de verbouwing van een of meer aangesloten gebouwen die voor andere

**exploitatieplan
in beginsel
verplicht**

doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd;

- de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor kantoor of horeca-doeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies tenminste 1000 m² bedraagt; en
- de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m².

geen
exploitatieplan
bij kleine
wijzigingen

Om te voorkomen dat de gemeente ook bij kleine functiewijzigingen in de vorm van de verbouwing van een bestaand gebouw een exploitatieplan zal of moet opstellen, heeft de wetgever voor functiewijzigingen een ondergrens gesteld van 1000 m² bruto vloeroppervlak voor kantoor en horeca en een aantal van 10 voor woningen. Voor bouwplannen met functiewijzigingen onder deze grens is de wettelijke verplichting tot het vaststellen van een exploitatieplan niet van toepassing. Een gemeente kan in zo'n geval wel afspraken maken in een overeenkomst over grondexploitatie, maar geen exploitatieplan vaststellen.³¹ Dat laatste zou in strijd zijn met het dwingende karakter van de wet.

koppeling aan
planologisch
besluit

De gemeenteraad moet het exploitatieplan tegelijk vaststellen met de planologische maatregel die het bouwen mogelijk maakt. Daarbij gaat het om een bestemmingsplan, wijziging van een bestemmingsplan, een projectbesluit of een besluit tot het buiten werking laten van een beheersverordening (zgn. projectafwijkingbesluit). De gemeente moet bij het opstellen van zo'n plan voortaan altijd nagaan of er bebouwing mogelijk wordt, die staat in de hiervoor aangehaalde lijst van bouwplannen uit het Bro.

exploitatieplan
meestal toch
niet nodig?

Hoewel het systeem er dus uitziet of voor elk bouwplan een exploitatieplan gemaakt moet worden zal dit, naar onze verwachting, in de praktijk niet het geval zijn. De wet biedt namelijk voor de meeste gevallen een ontsnappingsroute. Een gemeente behoeft geen exploitatieplan op te stellen indien het kostenverhaal al op een andere manier geregeld is ('anderszins verzekerd') en tevens locatie-eisen en regels voor woningbouwcategorieën niet nodig zijn. Die laatste situatie kan zich voordoen wanneer met alle eigenaren een overeenkomst is gesloten waarin de inrichting van de locatie en de woningbouwcategorieën afdoende zijn geregeld. Als het uiteindelijke ruimtelijk besluit echter inhoudelijk wezenlijk afwijkt van het bouwplan waarover gecontracteerd is, kan een exploitatieplan toch weer nodig zijn. Bijvoorbeeld wanneer gecontracteerd is over 10 vrije sectorwoningen en het planologisch besluit er 15 mogelijk maakt.

Als een exploitatieplan niet nodig is, moet de gemeenteraad bij het vast-

31 Bro, Nota van Toelichting, pagina 37.

stellen van het ruimtelijk besluit wel expliciet het besluit nemen om geen exploitatieplan vast te stellen (artikel 6.12, tweede lid Wro).

Tip

Voorbeeld bepaling: De raad der gemeente ...

1. besluit het bestemmingsplan .../project(afwijkings)besluit /wijziging ... van bestemmingsplan ... ten behoeve van project/locatie ... vast te stellen
2. besluit geen exploitatieplan voor het onder 1 genoemde besluit/plan vast te stellen.

Begrip anderszins verzekerd

De inschatting wanneer het kostenverhaal anderszins verzekerd is en geen inhoudelijke eisen nodig zijn, is in hoge mate een zaak voor de gemeente. 'Anderszins verzekerd' betekent dat voor de desbetreffende gronden de kosten van de grondexploitatie al op een andere manier gedekt worden. In de eerste plaats is daarvan sprake als de gemeente eigenaar is van de grond. In dat geval dekt de gemeente de kosten via de gronduitgifteprijs. In de tweede plaats is in beginsel sprake van anderszins verzekerd als er op het moment van vaststelling van het planologisch besluit een overeenkomst over de grondexploitatie gericht op de bouwplannen is gesloten, en de gemeente kan aannemen dat de overeenkomst wordt nagekomen door de wederpartij. In zo'n geval is voor die gronden voldaan aan het criterium 'anderszins verzekerd', ongeacht de hoogte van afgesproken bijdrage. Als een gemeente vindt dat de nakoming van de contractsafspraken niet is veiliggesteld, is niet voldaan aan het criterium en moet toch een exploitatieplan worden vastgesteld.³² Het al of niet anderszins verzekerd zijn, is een technische beoordeling van de gemeente, maar tegelijk een zeer strategische. Want als een gemeente afziet van een exploitatieplan en het contract wordt niet nagekomen, staat ze met lege handen.

anderszins
verzekerd

Exploitatieplan niet vast te stellen na planologisch besluit

Een exploitatieplan moet tegelijk worden vastgesteld en bekendgemaakt met het bestemmingsplan, het wijzigingsplan en het project(afwijkings)besluit. Dit betekent dat na de vaststelling van één van deze maatregelen het vaststellen van een exploitatieplan niet meer mogelijk is. Het is van belang het moment voor vaststellen van het planologisch besluit en het

wanneer
exploitatieplan
vaststellen?

32 Kamerstukken II, 2005/06, 30218. nr. 5, pag. 9.

exploitatieplan goed te plannen. Het ideale moment zal afhankelijk zijn van de gewenste planning van de locatieontwikkeling en de vorderingen in onderhandelingen met particuliere eigenaren.

Tip

Het al of niet anderszins verzekerd zijn van de exploitatiebijdragen, is deels een technische beoordeling van de gemeente, maar tegelijk een zeer strategische. Wanneer na vaststelling van een bestemmingsplan zonder exploitatieplan, contractuele afspraken toch niet worden nagekomen, is vaststelling van een exploitatieplan niet meer mogelijk.

wie stelt
exploitatieplan
vast?

Bevoegd gezag vaststelling exploitatieplan

De vaststelling van het exploitatieplan geschiedt door hetzelfde bestuursorgaan dat het ruimtelijk besluit vaststelt. Voor het bestemmingsplan en het project(afwijking)besluit is dit de raad. De raad kan de bevoegdheid tot vaststelling van een project(afwijking)besluit delegeren aan burgemeester en wethouders. In datzelfde delegatiebesluit kan dan de bevoegdheid tot het vaststellen van het bijbehorende exploitatieplan eveneens worden gedelegeerd.³³ B&W zijn in alle gevallen wel belast met de voorbereiding van het exploitatieplan en de vaststelling en terinzagelegging van het ontwerp-exploitatieplan. Voor het wijzigingsplan ligt de situatie anders. Burgemeester en wethouders stellen de wijziging vast, maar in de Wro is – naar onze mening ten onrechte – bepaald, dat de raad het bijbehorende exploitatieplan vaststelt.³⁴

Tip

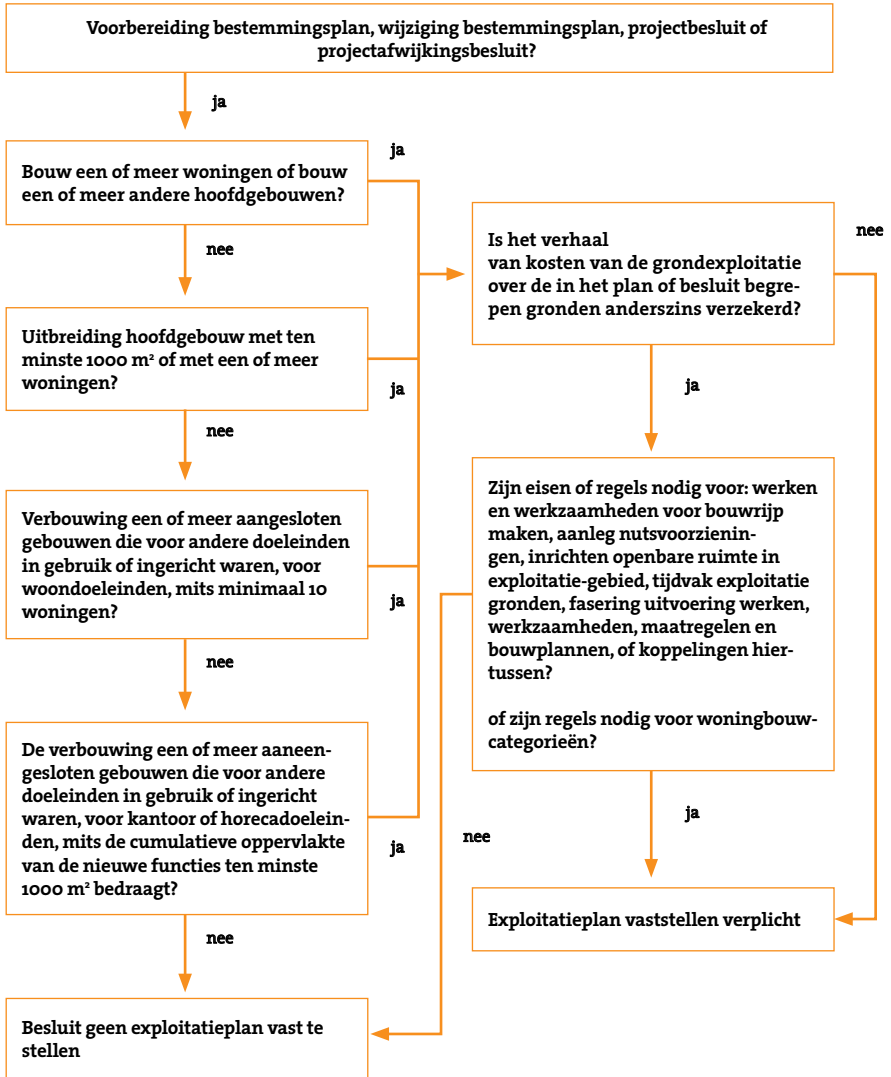
De gemeenteraad kan in samenwerking met de raden van aangrenzende gemeenten een intergemeentelijk exploitatieplan vaststellen (artikel 6.12 derde lid Wro).

Een intergemeentelijk exploitatieplan treedt in werking nadat het door alle betrokken raden is vastgesteld en bekendgemaakt.

³³ Artikel 6.12, derde lid Wro.

³⁴ Zie artikel 3.6 en 6.12, lid 4.Wro. Dit leidt tot complicaties. Wij gaan ervan uit dat de wetgever de bevoegdheid voor het exploitatieplan zal toedelen aan B&W.

Schema 4.1: exploitatieplan verplicht



4.3 Inhoud van het exploitatieplan

verplichte onderdelen Artikel 6.13 van de Wro noemt een aantal verplichte en een aantal facultatieve onderdelen van een exploitatieplan. Onderstaande tabel benoemt de verplichte onderdelen:

Schema 4.2: verplichte onderdelen exploitatieplan

	Verplichte onderdelen exploitatieplan	Opmerking
1.	Een kaart van het exploitatiegebied.	Begrenzing exploitatie-gebied is deels bepalend voor kostenverhaal van voorzieningen en werken.
2.	Een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied.	Bij voorkeur de functie van de voorziening voor het gebied goed benoemen. Van belang voor onderbouwing kostenverhaal.
3.	Een exploitatieopzet met daarin: 1° voor zover nodig een raming van de inbrengwaarden van de gronden, welke inbrengwaarden voor de toepassing van deze afdeling worden beschouwd als kosten in verband met de exploitatie van die gronden; 2° een raming van de andere kosten in verband met de exploitatie, waaronder een raming van de planschade; 3° een raming van de opbrengsten van de exploitatie, alsmede de peildatum van de onder 1° tot 3° bedoelde ramingen; 4° een tijdvak waarbinnen de exploitatie van de gronden zal plaatsvinden; 5° voor zover nodig een fasering van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen, en zo nodig koppelingen hiertussen; 6° de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden. ¹	De exploitatieopzet bevat de kosten en opbrengsten van de locatie en de verdere financiële basisgegevens voor het afdwingbare kostenverhaal.

¹ Dit onderdeel is met name van financieel-economische aard en wordt om die reden uitgebreid behandeld in hoofdstuk 5.

De in bovenstaande tabel genoemde drie onderdelen zijn alle nodig om te kunnen komen tot een goed kostenverhaal voor de locatie.

facultatieve onderdelen Daarnaast zijn er facultatieve onderdelen van het exploitatieplan. De facultatieve onderdelen dienen vooral om de gemeente kwalitatieve eisen te laten stellen aan de uitvoering van de voorzieningen op een locatie. Deze eisen zijn belangrijk wanneer particuliere eigenaren zelf gronden bouwrijp maken en de gemeente de aanleg van voorzieningen niet zelf aanbesteedt. Voorts betreffen ze woningbouwcategorieën. In onderstaande tabel staan de facultatieve onderdelen van het exploitatieplan opgesomd:

Schema 4.3: facultatieve onderdelen exploitatieplan

	Facultatieve onderdelen exploitatieplan	Opmerking
1.	Een kaart waarop het voorgenomen grondgebruik is aangegeven en de gronden welke de gemeente beoogt te verwerven.	Een grondgebruikskaart is zal normaal gesproken een basisstuk zijn bij het bepalen van de exploitatiebijdragen (o.a. per uitgiftecategorie). Aan deze kaart kan bij de verlening van de bouwvergunning ook getoetst worden.
2.	Eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied.	Kan kwalitatieve eisen bevatten die in het bestemmingsplan niet mogelijk zijn.
3.	Regels omtrent het uitvoeren van de bedoelde werken en werkzaamheden.	Een belangrijke mogelijkheid is om in het exploitatieplan te eisen dat werken en werkzaamheden die een overheidsopdracht vormen, volgens de aanbestedingsregels tot stand komen.
4.	Een uitwerking van de in de artikelen 3.1, eerste lid, en 3.10, derde lid, van de Wro bedoelde regels m.b.t. tot de uitvoerbaarheid, zoals bepalingen inzake woningbouwcategorieën of andere opstellen.	Alleen mogelijk wanneer het bestemmingsplan of projectbesluit hier ook bepalingen in percentages over kent. Goede onderbouwing bepalingen vereist aansluiting bij gemeentelijk beleid terzake eisen. Vaak ligt bijvoorbeeld woonbeleid al vast in nota's, verordeningen op basis van de Huisvestingswet of reeds gesloten overeenkomsten met eigenaren.
5.	Het verbod bepaalde werken of werkzaamheden uit te voeren totdat voor de betreffende gronden een uitwerkingsplan is vastgesteld.	Te onderscheiden van de verbodsbepaling in de planologische maatregel (artikel 3.3, 3.7, 3.38 Wro).

Toelichting

Niet genoemd in de Wro of het Bro, maar wel vanzelfsprekend is de noodzaak om het exploitatieplan vergezeld te doen gaan van een toelichting. De toelichting moet het mogelijk maken het exploitatieplan te begrijpen en bevat een motivering van de gemaakte keuzes, regels en eisen.

De toelichting geeft aan:

- bij welke ruimtelijke maatregel het exploitatieplan hoort;
- de redenen voor het maken van het exploitatieplan;
- een onderbouwing van de begrenzing van het exploitatiegebied;
- een onderbouwing van de locatie-eisen;
- een onderbouwing van de regels voor woningbouwcategorieën;
- een onderbouwing van de overige regels;
- een verklaring van de exploitatieopzet;
- een uitleg over de kosten per soort;
- een verklaring van de bovenwijkse kosten, en kosten voor toekomstige ontwikkelingen en de toerekening daarvan;

toelichting

- een onderbouwing van de uitgiftecategorieën en prijzen;
- een uitleg over de wijze van toerekening.

Detailniveau exploitatieplan

detaillering

Relevant is dat het exploitatieplan een toetsingskader is voor bouwvergunningen.³⁵ Een exploitatieplan moet daarom concreet genoeg geformuleerd zijn om er bouwvergunningen aan te kunnen toetsen.

Een exploitatieplan bij een nog uit te werken bestemmingsplan of een bestemmingsplan waarvoor ingevolge de fasering geen bouwvergunning kan worden verleend, hoeft niet gedetailleerd te zijn (artikel 6.13, derde lid, Wro). Dit vereist wel een bouwverbod in het bestemmingsplan of exploitatieplan om te voorkomen dat op grond van het globale exploitatieplan en bestemmingsplan iemand al een bouwvergunning zou kunnen verkrijgen.

Het exploitatieplan wordt jaarlijks herzien opdat het voor de betreffende grondexploitatie actueel blijft. De financiële positie van het grondbedrijf is relevant in verband met de begrotings- en jaarverslagcyclus van de gemeente.

4.4 Exploitatiegebied

Het kostenverhaal en de regels in het exploitatieplan gelden alleen voor gronden gelegen in het exploitatiegebied.

Om de kosten te verhalen dient eerst duidelijk gemaakt te worden binnen welk gebied de kosten verhaald kunnen worden. De wetgever neemt als uitgangspunt dat de kosten die ten behoeve van de bouwlocatie worden gemaakt, ten laste behoren te komen van degenen die de baten van de exploitatie ontvangen.³⁶

kaart

Om het te ontwikkelen gebied (zowel toekomstige kavels als openbare ruimte) duidelijk te maken dient in het exploitatieplan een kaart te worden opgenomen waarop de grenzen van het exploitatiegebied worden aangegeven. Het gaat hier om een verkavelingskaart waarop de bestemmingen en de uitgiftecategorieën maar ook de binnen het gebied gelegen voorzieningen worden aangegeven. De kaart van het exploitatiegebied heeft als belangrijke functie het bepalen van het exploitatiegebied dat als een geheel zal worden ontwikkeld. De technische eisen die aan de kaart worden gesteld, zijn op grond van artikel 6.2.2 van het Bro dezelfde als die aan een bestemmingsplankaart worden gesteld. Bij ministeriële regeling worden eisen gesteld over de aard van de ondergrond, de schaal en de weergave van het aangrenzende gebied.³⁷

35 Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (Kamerstukken II, 2006/07, 30938, nr. 1).

36 Kamerstukken II, 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 8.

37 Deze Ministeriële regeling is ten tijde van het opstellen van deze Handreiking nog niet bekend.

De afbakening van het exploitatiegebied

De afbakening en het bepalen van de grenzen van het exploitatiegebied is van groot belang aangezien het verhalen van de kosten gebaseerd is op het exploitatiegebied. Het begrip exploitatiegebied wordt door de wetgever niet gedefinieerd. In de parlementaire behandeling is de wijze waarop het exploitatiegebied afgebakend dient te worden wel omschreven.

Bij het afbakenen van de grenzen van het exploitatiegebied is er een relatie met de planologische besluitvorming. De begrenzing van een gemeentelijk exploitatieplan mag de begrenzing van het bijbehorende planologische besluit, zoals een bestemmingsplan of een projectbesluit, niet te buiten gaan. De door de wetgever aangebrachte koppeling tussen het exploitatieplan en het onderliggende ruimtelijke besluit betekent echter niet dat de grenzen van het ruimtelijk besluit en het exploitatieplan gelijk zijn. Een exploitatiegebied kan uit verschillende niet-aaneengesloten delen bestaan, als er planologisch of functioneel maar een duidelijke samenhang is tussen de delen.³⁸ Ook kan een bestemmingsplan meerdere klein exploitatieplannen bevatten voor gronden die functioneel en ruimtelijk geen relatie hebben, zoals bijvoorbeeld losstaande inbreidingslocaties. Een intergemeentelijk exploitatieplan van meerdere gemeenten zal uiteraard binnen meerdere bestemmingsplannen vallen. Indien de ontwikkeling ruimtelijk nog enkele onzekerheden kent of indien flexibiliteit gewenst is, kan de gemeente kiezen voor een globaal, nog uit te werken bestemmingsplan. De begrenzing van een exploitatieplan kan dus verschillen van die van een bestemmingsplan of projectbesluit. Reeds gerealiseerde bestemmingen zullen veelal buiten het exploitatiegebied gelaten worden. Hier is immers geen sprake meer van de mogelijkheid tot het realiseren van een bouwplan.

Opdeling in meerdere exploitatieplangebieden

Indien er in het bestemmingsplan meerdere ruimtelijk en functioneel te onderscheiden exploitatiegebieden zijn, zullen er binnen het bestemmingsplangebied meerdere exploitatieplangebieden afgebakend moeten worden en er dus ook meerdere exploitatieplannen moeten worden vastgesteld. In dat geval zal voor elk exploitatieplan moeten worden bepaald hoeveel kosten er te verhalen zijn. De financiële haalbaarheid wordt voor elk exploitatieplan afzonderlijk getoetst. Daarnaast dient bekeken te worden of er sprake is van binnenplanse dan wel bovenplanse kosten. Door de opdeling van het te ontwikkelen gebied in twee (of meer) exploitatieplannen ontstaan twee (of meer) exploitatiegebieden in plaats van één. Hierdoor kunnen kosten die eerst tot de binnenplanse kosten worden gerekend nu worden aangemerkt

38 Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3 Memorie van Toelichting, p. 18.

als bovenplanse kosten (bezien vanuit exploitatiegebied I en/of exploitatiegebied II). Voor zover een ontwikkeling buiten een exploitatiegebied kosten met zich meebrengt die ten dele dienen te worden toegerekend aan het exploitatiegebied, kunnen deze in het exploitatieplan worden opgenomen in de post bovenplanse kosten. Bedacht dient te worden dat bij zo'n constructie alleen de bovenplanse kosten van de ene locatie worden verevend via het exploitatieplan. Er is dan geen verrekening van de totale kosten en de totale opbrengsten van de verschillende locaties.

Schema 4.4: één bestemmingsplan: één exploitatiegebied



Schema 4.5: één bestemmingsplan: twee exploitatiegebieden



**toedeling
kosten**

Ook zal per plangebied bepaald moeten worden of en in welke mate dit exploitatiegebied profijt heeft van een voorziening gelegen in het andere plangebied maar gebruikt wordt door toekomstige bewoners van beide exploitatiegebieden (en het gehele te ontwikkelen gebied). Per exploitatiegebied dienen de kosten naar rato te worden toegerekend. Wanneer de gemeente één exploitatieplan maakt voor het te ontwikkelen gebied hoeft deze afweging en onderverdeling *binnen* het gebied niet gemaakt te worden. De kosten van de (binnenplanse) voorziening worden dan evenredig verdeeld over het gehele gebied.

4.5 Omschrijving werken en werkzaamheden

Een verplicht onderdeel van een exploitatieplan is de omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied. Deze omschrijving stelt eisen aan de kwaliteit van de locatie en bevat een aantal kaders voor het kostenverhaal. Bij gronden waarvoor een uit te werken bestemming is vastgesteld, is een globale omschrijving voldoende. Bij de latere uitwerking van het bestemmingsplan wordt dit, in samenhang met een daarop betrekking hebbende herziening van het exploitatieplan, nader gedetailleerd.

Doel van deze omschrijving is dat goed te beoordelen is welke werken en werkzaamheden nodig zijn voor het gebied.

functie
omschrijving
werken en
werkzaam-
heden

Tip

Bij het kostenverhaal zal op basis van de beschrijving te zien zijn of de werken en werkzaamheden nodig zijn voor het exploitatiegebied en dus bij de grondexploitatie horen. Geef daarom in de omschrijving ook de functie van de werkzaamheden en werken voor het gebied aan. Van deze omschrijving van werken en werkzaamheden moeten worden onderscheiden de *eisen* aan werken en werkzaamheden. Deze eisen zullen gedetailleerder van aard zijn en hebben tot doel te zorgen dat de werken en werkzaamheden de juiste uitvoering krijgen. Zie daarvoor verder paragraaf 4.12.

4.6 Exploitatieopzet

Een exploitatieopzet is eveneens één van de verplichte onderdelen van het exploitatieplan.

Deze bestaat uit:

- voor zover nodig een raming van de inbrengwaarden van de gronden, welke inbrengwaarden voor de toepassing van deze afdeling worden beschouwd als kosten in verband met de exploitatie van die gronden;
- een raming van de andere kosten in verband met de exploitatie, waaronder een raming van de schade die op grond van artikel 6.1 voor vergoeding in aanmerking zou komen;
- een raming van de opbrengsten van de exploitatie, alsmede de peildatum van deze ramingen;
- een tijdvak waarbinnen de exploitatie van de gronden zal plaatsvinden;
- voor zover nodig een fasering van de exploitatie van de gronden en zo

onderdelen

nodig koppelingen tussen de werken en werkzaamheden;

- de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden.

percentage gerealiseerd ramingen Artikel 6.2.8 Bro bepaalt dat de exploitatieopzet na herziening tevens vermeldt welk percentage van de totale kosten is gerealiseerd.

Aangezien het hier veelal gaat om toekomstige kosten en opbrengsten en de exploitatieopzet vooraf moet worden vastgesteld, moet er voor een groot deel gewerkt worden met ramingen.

kostenverhaal De exploitatieopzet vormt de grondslag voor het kostenverhaal via de bouwvergunning en de door de gemeente te sluiten posterieure overeenkomsten in het exploitatiegebied. In de exploitatieopzet worden de kosten in verband met de grondexploitatie afgezet tegen de opbrengsten. Op basis van de grondexploitatieopzet wordt de exploitatiebijdrage berekend die in rekening wordt gebracht bij een posterieure overeenkomst of een bouwvergunning.

financiële uitvoerbaarheid Uit de exploitatieopzet moet voorts blijken of het plan financieel-economisch uitvoerbaar is. Blijkt de exploitatieopzet niet sluitend te zijn, dan zal de gemeente het tekort moeten aanzuiveren. Wanneer dit niet aannemelijk is, zal het plan moeten worden aangepast. Wanneer door de aanpassing van het plan er onaanvaardbare concessies aan de kwaliteit moeten worden gedaan om de exploitatieopzet sluitend te krijgen, dient te worden afgezien van het plan. Dit is een bestuurlijke keuze.

eindafrekening Zoals gezegd zal er veelal gewerkt worden met ramingen. Om de werkelijk gemaakte kosten van de grondexploitatie in rekening te brengen bij de particuliere eigenaren die een bouwvergunning met een financiële voorwaarde hebben aangevraagd, vindt er een eindafrekening plaats na uitvoering van de in het exploitatieplan voorziene werken. Hiertoe worden de betaalde exploitatiebijdragen herberekend op basis van de werkelijk gemaakte kosten. Deze eindafrekening wordt niet toegepast op anterieure of posterieure overeenkomsten, tenzij de particuliere eigenaar en de gemeente een dergelijke constructie zijn overeengekomen. Een nadere toelichting op de eindafrekening is opgenomen in hoofdstuk 9.

indeling kostensoorten Bij het opstellen van de exploitatieopzet kan ervoor gekozen worden om per post zoveel mogelijk de terminologie van het Bro te gebruiken en te verwijzen naar het Bro. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt welke kostensoorten van het Bro zijn opgenomen in de exploitatieopzet en wordt per kostenpost aangegeven op welk onderdeel van de kostensoortenlijst de gemaakte kosten betrekking hebben.

4.7 Kostensoorten

De via het exploitatieplan te verhalen kosten zijn limitatief beschreven in het Bro (artikel 6.2.3 tot en met 6.2.5). De lijst met kostensoorten noemt

vrijwel alle denkbare grondexploitatiekosten van locatieontwikkeling. Het limitatieve karakter van de lijst betekent wel, dat kosten die niet genoemd zijn, niet via het exploitatieplan verhaalbaar zijn.

Onderstaande tekst beschrijft de in het Bro genoemde kostensoorten.

Inbrengwaarde grond

De inbrengwaarde van de grond is in het systeem van de Grondexploitatiewet een kostenpost. Het Bro benoemt de onderdelen van de inbrengwaarde:

- a. de waarde van de gronden in het exploitatiegebied;
- b. de waarde van de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden niet gehandhaafd kunnen worden;
- c. de kosten van het vrijmaken van de gronden in het exploitatiegebied van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten;
- d. de kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen in het exploitatiegebied.

Bij het bepalen van de inbrengwaarde wordt uitgegaan van de werkelijke waarde in het economisch verkeer op het moment van inbreng. Deze werkelijke waarde wordt bepaald conform de artikelen 40b tot 40f van de onteigeningswet. Het is aanbevelenswaardig om de waarde van de percelen in het complex reeds te bepalen voorafgaand aan het sluiten van overeenkomsten in het anterieure traject. Een dergelijke vroegtijdige taxatie zal, wanneer na verloop van tijd een exploitatieplan gemaakt wordt, nog wel moeten worden aangepast naar de waarde op het moment van tervisielegging van het ontwerpexploitatieplan. In hoofdstuk 5 Financiële aspecten staat de werking en de bepaling van de inbrengwaarden nader toegelicht.

Werkelijke waarde versus de onteigeningswaarde

Bij de toepassing van de afdeling 6.4 grondexploitatie worden de inbrengwaarden van de gronden beschouwd als kosten in verband met de exploitatie van gronden.

Artikel 6.13 lid 5 geeft aan hoe de inbrengwaarden van gronden moet worden bepaald. Indien geen sprake is van onteigening wordt de inbrengwaarde van de grond vastgesteld met overeenkomstige toepassing van de artikel 40b tot en met 40f van de onteigeningswet (de zogenaamde werkelijke waarde, dit is de hoofdregel voor de inbrengwaarde). Voor gronden welke onteigend zijn of waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen, of welke op onteigeningsbasis zijn of worden verworven, is de inbrengwaarde gelijk aan de schadeloosstelling ingevolge de onteigeningswet. De Minister van VROM zegt daarover: "Deze bepaling zet niet de weg open voor een gemeente om alle percelen tegen een onteigeningswaarde te verwerven en in te brengen. Dat zou een ongewenst prijsopdrijvend effect hebben, waarvan de kosten

waarde-
bepaling

gedeeltelijk worden afgewenteld op andere eigenaren in het exploitatiegebied. Gemeenten dienen zich te realiseren dat inbreng tegen onteigeningswaarde zonder dat er sprake is van een onteigeningsbesluit of onteigening alleen acceptabel is, wanneer de verwerving tegen deze waarde noodzakelijk en urgent is.³⁹

De Nota van toelichting bij het ontwerp Bro gaat er op p. 38 van uit dat als er beroep wordt ingesteld tegen (de hoogte van) de inbrengwaarde, het voor de hand ligt dat de rechter voor de bepaling van deze inbrengwaarde een zelfde toepassing geeft aan de regeling in de onteigeningswet en deskundigen benoemt.

**rol in
exploitatieplan**

De inbrengwaarde van de gronden binnen een exploitatiegebied maakt onderdeel uit van de exploitatieopzet, behorende tot een exploitatieplan. De inbrengwaarde omvat zowel de waarde van de ondergrond van de aan te leggen openbare ruimte als de waarde van de te exploiteren bouw kavels. Voor zover het de ondergrond van de openbare ruimte betreft is er sprake van een kostenpost die via het kostenverhaal wordt omgeslagen over de te exploiteren bouw kavels. Dit ligt anders voor de te exploiteren bouw kavels. De inbrengwaarde van deze kavels maakt onderdeel uit van de methode waarop de te verhalen kosten worden omgeslagen over de te exploiteren bouw kavels: de binnenplanse verevening. Binnenplanse verevening is noodzakelijk om te voorkomen dat onrendabele delen van een locatie niet worden ontwikkeld.

Door de kosten die gemaakt moeten worden om de gronden geschikt te maken voor de toekomstige bebouwing kunnen bouwlocaties worden ingedeeld in rendabele (grasland) en onrendabele delen (bijvoorbeeld vervuilde grond, bestaande kassen en fabrieksgebouwen die niet gehandhaafd kunnen worden). Naast het onderscheid als gevolg van de kosten voor het geschikt maken voor de toekomstige bebouwing moet er onderscheid tussen rendabele en onrendabele delen worden gemaakt op basis van de te realiseren bebouwing en de daarmee samenhangende verschillen in opbrengstpotentie. Gronden waarop vrije sector woningen zijn voorzien vertegenwoordigen een hogere waarde dan gelijksoortige gronden waarop bijvoorbeeld sociale woningbouw is voorzien.

Taxatie en staatssteunregeling

**taxatie en
staatssteun**

In de Nota van toelichting bij het Bro staat dat het aanbeveling verdient dat alle percelen door zoveel mogelijk dezelfde taxateurs worden getaxeed.⁴⁰ Verder wordt vermeld dat omdat de inbrengwaarde doorwerkt in de hoogte van de exploitatiebijdrage het noodzakelijk is de inbrengwaarde te laten

39 Kamerstukken II 2005/06, 30218, nr. 7, p. 5/6.

40 Ontwerp Bro, p.39 en 40; zie ook Kamerstukken I, 2006/07, 30218, D, p.23.

taxeren door onafhankelijke deskundigen, om tevens te voorkomen dat de gemeente de regels met betrekking tot staatssteun overtreedt. Vanuit het staatssteunaspect gezien gelden strikte eisen voor de taxateur en de inhoud van het taxatierapport. Wanneer de gemeente het exploitatieplan vaststelt, is zij verantwoordelijk voor een adequate waardering van de inbrengwaarden. Daarmee lijkt er een noodzaak te ontstaan voor een onafhankelijke taxatie. Overigens, naast de inbrengwaarden geldt dat ook voor de gronduitgifteopbrengsten in het exploitatieplan.

Inbrengwaarde gronden ontwikkelaars en gemeente

De in de exploitatieopzet op te nemen inbrengwaarden van gronden van ontwikkelaars kunnen afwijken van de prijs die is betaald door ontwikkelaars. Ook de in de exploitatieopzet op te nemen inbrengwaarden van gronden van de gemeente kunnen afwijken van de waarde waarvoor ze in de gemeentelijke boeken staan. Zijn deze gronden jaren eerder gekocht voor de agrarische waarde, dan zijn de op het moment van het vaststellen van het exploitatieplan ontstane boekwaarden veelal lager dan de objectieve waarde volgens artikel 6.13 lid 5 Wro.

Een relatief hoge inbrengwaarde van de grond van een ontwikkelaar in combinatie met een relatief lage inbrengwaarde van de overige percelen is gunstig voor de ontwikkelaar, aangezien het diens exploitatiebijdrage vermindert. Het opnemen van een lagere waarde dan de objectieve waarde voor de gronden van bijvoorbeeld de gemeente heeft eenzelfde invloed op de exploitatiebijdrage voor een ontwikkelaar als het opnemen van een te hoge waarde voor de gronden van de ontwikkelaar en is derhalve ook niet toegestaan. Het te laag inschatten van inbrengwaarden kan tot gevolg hebben dat sommige eigenaren niet in staat zijn hun perceel te ontwikkelen, wat nadelig voor hen is en voor de ruimtelijke kwaliteit. Het te hoog inschatten van de inbrengwaarde zal bij een tekortlocatie er toe leiden dat de gemeente een deel van de kosten ten onrechte niet verhaalt op de eigenaren en ze dus zelf moet betalen. In een exploitatieplan dient de gemeente marktconforme uitgifteprijsen voor de bouwkeuzes te bepalen.

Praktijk van het ramen van inbrengwaarden

De Wro schrijft geen expliciete waarderingsmethode voor; zij legt alleen de waarderingsgrondslag vast. In de memorie van toelichting wordt verwezen naar de onteigeningspraktijk voor het vaststellen van die inbrengwaarde. Bij een onteigening beschikt de rechtbank in een aantal gevallen over een exploitatieopzet. Welke methode dan vervolgens wordt gevolgd voor de waardering is echter van veel factoren afhankelijk. In de onteigeningspraktijk wordt veelal gewerkt met vergelijkingstransacties in plaats van of naast een residuele grondwaardeberekening.

objectieve
waarde in
plaats van
boekwaarde

effecten van de
hoogte

geen verplichte
methode

residueel? In de onteigeningswet en jurisprudentie is geen basis te vinden voor de stelling dat uit moet worden gegaan van residuele grondwaardeberekening. Een residuele benadering is lastig omdat het moment van de grondverwerving vaak geruime tijd ligt voor het vaststellen van een bestemmingsplan. Daardoor zijn er op dat moment nog te veel onzekerheden en onduidelijkheden om accuraat een residuele grondwaarde te berekenen. Als er al wordt gerekend met de residuele grondwaarde gebeurt dat op basis van de opstal-exploitatie. Ten tijde van het vaststellen van het exploitatieplan zal echter in hoge mate vaststaan welke opstallen er gebouwd zullen worden en kan desgewenst residueel gerekend worden.

vergelijking Bij de vergelijkingstransacties lijkt het lastig dat er in de eerste jaren van gebruik van de Wro geen bruikbare vergelijkingstransacties voorhanden zijn, omdat in de transacties onder de WRO niet de extra mogelijkheden tot kostenverhaal, en de mogelijkheid locatie-eisen te stellen verwerkt zijn.

kostenpost Ongeacht de te hanteren waarderingsmethode is de inbrengwaarde in de Grondexploitatiewet een kostenpost. Indien de residuele grondwaardemethode wordt gehanteerd is de inbrengwaarde echter niet alleen een kostenpost maar tegelijkertijd ook een resultante. Voor het bepalen van de grondwaarde waarmee gerekend moet worden zal dus als volgt te werk gegaan moeten worden: van de opbrengst zullen de verhaalbare kosten exclusief de grondverwerving moeten worden afgetrokken. Dan zal blijken of de daaruit resulterende residuele grondwaarde hoger of lager is dan die op basis van de vorige bestemming. Als de residuele grondwaarde hoger is dan de waarde in de vorige bestemming zal de residuele grondwaarde gelden. Als de residuele waarde lager is dan de vorige bestemming zal de inbrengwaarde voor die grond dan de waarde zijn die deze heeft op basis van de vorige bestemming.

Voorbeeld:

Een locatie van 10 hectare bestaat voor 4 hectare uit glastuinbouw en voor 6 hectare uit weiland. De grond met de bestemming glastuinbouw heeft een waarde op basis van de huidige bestemming van € 100 per m². De grond met de agrarische bestemming heeft een waarde op basis de huidige bestemming van € 5 per m². Als nu de residuele grondwaarde gemiddeld € 70 per m² voor het gehele gebied zou zijn, dan is deze te laag voor wat betreft de glastuinbouw bestemming. Dan zal de exploitatie in die zin moeten worden aangepast dat aan de kassen € 100 moet worden toegerekend en de residuele grondwaarde van de grond met de agrarische bestemming zal moeten worden verlaagd met € 20 per m². (4 ha maal € 30 is € 1.200.000 gedeeld door 6 agrarische ha).

Omdat een redelijk handelende koper rekening zal houden met het moeten betalen van meer kosten dan voorheen, zal dit naar onze mening betekenen dat de

onteigeningsrechter bij het bepalen van de waarde ook een lagere grondprijs zal vaststellen en hanteren bij het vaststellen van de volledige schadeloosstelling.

Kosten aanleg voorzieningen

De kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied behoren tot de verhaalbare kosten via het exploitatieplan. Een opsomming van de mogelijke voorzieningen in een exploitatiegebied is opgenomen in artikel 6.2.5 van het Bro. Tot de voorzieningen rekt dit artikel:

- a. nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de verbruikstarieven kunnen worden gedekt;
- b. riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken;
- c. wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, trottoirs, voet- en rijwielpaden, waterpartijen, watergangen, voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en bouwwerken;
- d. infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt; groenvoorzieningen, waaronder begrepen openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;
- e. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;
- f. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;
- g. gebouwde parkeervoorzieningen, voor zover deze leiden tot optimalisering van het grondgebruik en verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte, openbaar toegankelijk zijn en voornamelijk worden gebruikt door bewoners en gebruikers van het exploitatiegebied, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- h. uit milieuhygiënisch, archeologisch of volksgezondheidsoogpunt noodzakelijke voorzieningen.

Belangrijke aandachtspunten zullen hieronder puntsgewijs worden behandeld.

Kosten van aanleg, niet beheer

Het gaat steeds om de kosten van aanleg van de voorziening. Het gaat in hoofdzaak om het geschikt of beter geschikt maken van grond voor de toekomstige bestemmingen. Het gaat dus niet om de kosten van beheer en onderhoud. Ten aanzien van bijvoorbeeld openbaar vervoer geldt dat exploi-

welke
voorzieningen?

beheer

tatieverliezen van openbaar vervoer niet thuishoren bij de kostensoorten.

Voorgefinancierde voorzieningen

**voorfinan-
ciering**

Soms legt men voorzieningen aan voordat een locatie tot ontwikkeling komt, of worden voorzieningen met het oog op toekomstige ontwikkelingen ruimer bemeten dan ten tijde van de aanleg nodig was.

Casus gemeente turingerland

Wanneer in de casus Sturingerland een rioolbergingsbezinkbassin wordt aangelegd, heeft dat bassin voor het gebied een bepaalde capaciteit nodig. Het is echter mogelijk dat de gemeente bij de aanleg wil anticiperen op een in de toekomst te realiseren tweede exploitatiegebied. Het bergbezinkbassin zal daarvoor een grotere capaciteit moeten krijgen. De extra kosten die worden gemaakt om het bassin een grotere capaciteit te geven, zal de overheid voorfinancieren. Deze kosten kunnen te zijner tijd worden verhaald bij de exploitatie van het tweede exploitatiegebied, mits de gemeente de administratie op dit punt op orde heeft.

Tip

De grondexploitatie van toekomstige wijken kan proportioneel worden aangeslagen voor deze reeds gerealiseerde, voorgefinancierde, voorzieningen. De kosten van de voorfinanciering moeten dan wel objectiveerbaar zijn, en op de gemeentebegroting moet duidelijk zijn dat het een voorlopige dekking betrof (zie ook hieronder over toekomstige exploitaties).⁴¹

Bij vervanging van bestaande voorzieningen door nieuwe voorzieningen dient ten behoeve van het exploitatiegebied een 'nieuw voor oud' korting op de kosten worden toegepast. Als bijvoorbeeld een bestaande riolering moet worden vervangen door een zelfde type, houdt de gemeente het reeds afgeschreven bedrag voor de vervanging van de riolering buiten de grondexploitatie.

Kosten gebouwen

gebouwen

De bouw van gebouwen valt in beginsel niet onder de grondexploitatie, maar in het Bro zijn enige uitzonderingen opgenomen. Gebouwen voor

⁴¹ Nota van toelichting Bro, p. 39.

voorzieningen voor openbaar nut, zoals brugwachtershuisjes en openbaar toegankelijke gebouwde parkeervoorzieningen worden wel als verhaalbare voorzieningen aangemerkt.

Kosten openbaar vervoer, nutsvoorzieningen en gebouwde parkeervoorzieningen

Drie kostensoorten, de kosten van aanleg van infrastructuur voor openbaar vervoer, de kosten van aanleg van nutsvoorzieningen en de kosten van openbaar toegankelijke gebouwde parkeervoorzieningen, kan de gemeente alleen in rekening brengen voor zover ze niet via gebruikstarieven kunnen worden gedekt (alleen de zogenaamde onrendabele top is verhaalbaar). Het Bro houdt zo rekening met de uitkomsten van gebruikelijke onderhandelingen met nutsbedrijven en aanbieders van openbaar vervoer en met inkomsten uit gebouwde parkeervoorzieningen. Daarbij is het uitgangspunt dat de genoemde kosten via de gebruikerstarieven worden gedekt.

gebruiks-
tarieven

Tip

De kosten van aanleg van openbaar vervoervoorzieningen, de kosten van aanleg van nutsvoorzieningen en de kosten van gebouwde parkeervoorzieningen, kunnen alleen in rekening worden gebracht voor zover ze niet via gebruikstarieven kunnen worden gedekt. Dit betekent dat de gemeente zich hiervoor sterk moet maken in onderhandelingen met de openbaar vervoer- en nutsaanbieders en waar dit aan de orde is de exploitanten van de voorzieningen en netten. Verder zal de gemeente goed verslag moeten leggen van deze onderhandelingen. Ook relevant onderzoek naar financieringsmogelijkheden kan later dienen ter onderbouwing van het kostenverhaal voor deze kostenposten.

Kosten sportvoorzieningen

Wij merken ten aanzien van de aanleg van sportvoorzieningen op dat ze voor toerekenbaarheid niet commercieel en wel openbaar toegankelijk moeten zijn.⁴² Dus als ze bij clubs in beheer komen, horen ze niet in de exploitatie-opzet.

sportvoor-
zieningen

42 Nota van toelichting Bro, p. 43.

Kosten van uit milieuhygiënisch, archeologisch of volksgezondheidsoogpunt noodzakelijke voorzieningen

milieu en
archeologie

Het Bro noemt als voorbeelden: geluidschermen, de aanleg van een monitoringssysteem bij bodemverontreiniging, het aanbrengen van damwanden in verband met bodemverontreiniging en andere maatregelen om uitstroom te beperken, het aanbrengen van een leeflaag en constructies om archeologisch waardevolle elementen te beschermen.⁴³

Overige kostensoorten

Kosten verrichten van onderzoek

onderzoek

Voor locatieontwikkeling is vaak een scala van onderzoeken nodig. Het Bro schaaft de kosten van het verrichten van onderzoek onder de verhaalbare kostensoorten. Het Bro geeft aan dat daaronder in ieder geval begrepen zijn grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek. Ook de kosten van een raming van planschade ten behoeve van het exploitatieplan vallen hieronder.

Kosten bodemsanering, dempen van water, grondwerken

grondwerken

De kosten van het gereed maken van de gronden behoren eveneens tot de verhaalbare kosten. Het Bro onderscheidt: bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven.

Kosten van maatregelen

maatregelen

Onder het kostenverhaal vallen ook de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren. Onder deze post vallen met name de kosten van het wegnemen van belemmeringen voor het exploitatiegebied ten gevolge van functies die in of buiten het exploitatiegebied gehandhaafd worden. Ook het realiseren van voorzieningen door middel van de vestiging van erfdienstbaarheden kan een kostenpost in de grondexploitatie zijn (als vergoeding voor de waarde-daling van het onderhavige onroerend goed). Het betreft bijvoorbeeld de vestiging van een erfdienstbaarheid ten behoeve van overpad, water, natuur, etc.

43 Nota van toelichting Bro, p. 43.

Kosten ten behoeve van de locatie die buiten het exploitatiegebied worden gemaakt

Voor een exploitatiegebied kunnen voorzieningen of maatregelen nodig zijn die buiten het exploitatiegebied liggen. Te denken valt bijvoorbeeld aan ontsluitingswegen, waterberging of compensatiegroen. Vrijwel alle in deze paragraaf genoemde kostensoorten, inclusief de onderdelen van de inbrengwaarden, kunnen zich ook buiten het exploitatiegebied voordoen. Het Bro noemt in artikel 6.2.4 onder e in het bijzonder de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied door de exploitatie verdwijnende natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen als mogelijke kosten buiten het exploitatiegebied. Ten aanzien van groen en natuur merken wij verder op dat agrarische grond niet gecompenseerd hoeft te worden. Er is sprake van natuur als gronden als zodanig zijn benoemd in ruimtelijke plannen van Rijk, provincie, regio of gemeente (zoals structuurvisies of bestemmingsplannen). Kostenverhaal is aan de orde wanneer de overheid extra kosten moet maken om natuur op een andere plek aan te leggen.

Compensatie is noodzakelijk wanneer compensatie in de ruimtelijke plannen/regels van Rijk, provincie, regio of gemeente of op basis van Europese regels verplicht is gesteld. Voor waterberging geldt dat compensatie nodig is, indien de noodzakelijke oppervlakte water in het plangebied verkleind wordt en indien niet voldaan wordt aan de wettelijke normen.⁴⁴ De toerekening van de kosten van buiten het exploitatiegebied geschiedt met toepassing van de in de wet verankerde toerekeningscriteria (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit). Het aan een gebied toe te rekenen gedeelte is daarmee steeds beperkt tot het gedeelte dat op het exploitatiegebied betrekking heeft.

Kosten voor toekomstige grondexploitaties

Soms legt men bij de ontwikkeling van een locatie al voorzieningen aan (mede) voor andere, in de toekomst te realiseren locaties. Van deze kosten is bijvoorbeeld sprake indien een binnen het exploitatiegebied geplande ontsluitingsweg ruimer gedimensioneerd wordt dan voor de in voorbereiding zijnde locatie nodig is, omdat in de toekomst ook een andere nog te realiseren locatie er gebruik van zal maken. Deze meerkosten maakt men wel in het kader van de betreffende grondexploitatie, maar ze horen daar niet uitsluitend op verhaald te worden.

Daarom kan de gemeente deze kosten weliswaar meenemen, maar ze moet bij de opbrengsten een reservering opnemen ten laste van de toekomstige locatie ter hoogte van het bedrag van de meerkosten. Deze meerkosten

compensatie
groen, natuur,
watervoorzie-
ningen
kosten buiten
locatie

voorinveste-
ringen

44 Nota van toelichting Bro, p. 39.

tellen dus niet mee bij het kostenverhaal op basis van het exploitatieplan. Deze kostenpost geldt alleen voor zover de kosten noodzakelijk zijn in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen en voor zover de kosten behoren tot de inbrengwaarden of tot de kosten van het verrichten van onderzoek, bodemsanering, dempen of grondwerken, aanleg van voorzieningen en kosten van maatregelen.

De opname van genoemde kostensoort betreft in feite een stukje begrotings-techniek. Het zal aan de gemeente zijn om te zorgen dat zij te zijner tijd bij de exploitatie van de toekomstige wijk haar eerdere reservering weer terug krijgt uit het kostenverhaal, c.q. de exploitatie.

Kosten voorbereiding, ontwikkeling, beheer en toezicht

VTU Onder het kostenverhaal vallen de kosten van voorbereiding, ontwikkeling, beheer en toezicht verband houdend met de aanleg van de voorzieningen en werken genoemd in artikel 6.2.3 en 6.2.4 a tot en met f Bro. Te denken valt aan voorbereiding en toezicht op het bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte en het woonrijp maken. Het gaat dus niet om de kosten van het bouwrijp maken zelf. Het zijn de kosten die gewoonlijk door of voor rekening van een afdeling civiele techniek of een ingenieursbureau van de gemeente gemaakt worden. Onder voorbereiding valt het maken van bestekken, begrotingen en aanbesteding van de werken.⁴⁵ De wetgever zal de verhaalbaarheid van deze kostensoort maximeren (zie paragraaf 4.8).

Kosten opstellen gemeentelijke ruimtelijke plannen

ruimtelijke plannen De kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied vallen onder de verhaalbare kostensoorten. Hieronder valt het opstellen van bestemmingsplannen en structuurvisies met betrekking tot een specifiek ruimtelijk project. Ook masterplannen, stedenbouwkundige plannen, structuurschetsen en dergelijke vallen hieronder. De kosten tot en met vaststelling van de plannen kunnen via de grondexploitatie worden verhaald. Kosten van beroep kunnen niet in de exploitatieopzet worden opgenomen.⁴⁶

maximering De wetgever zal de verhaalbaarheid van deze kostensoort maximeren (zie paragraaf 4.8).

45 Nota van toelichting Bro, p. 40.

46 Nota van toelichting Bro, p. 40.

Kosten gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp

Om te komen tot een goed ontwerp voor een locatie, kunnen gemeenten een competitie uitschrijven. Daarbij maken verschillende ontwerpers of bureaus een ontwerp. Het optimale ontwerp wordt uitgevoerd. Dit staat los van de vraag wie het ontwerp uitvoert. De kosten van het opzetten en begeleiden van dergelijke gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp van de locatie, en de kosten van vergoedingen voor deelname aan de prijsvraag zijn op grond van de kostensoortenlijst in het Bro verhaalbaar op de locatie. Het kabinet vindt het belangrijk dat woningzoekenden en anderen een rol wordt gegeven in de beoordeling. Deze competitities brengen kosten met zich mee voor de deelnemers en de gemeente. Om de drempel voor het houden van ontwerpcompetities te verlagen, is het mogelijk deze kosten onder te brengen in de grondexploitatie.⁴⁷

De wetgever zal ook de verhaalbaarheid van deze kostensoort maximaleren (zie paragraaf 4.8).

ontwerpcompe-
tities

maximering

Kosten van andere door gemeentelijk apparaat of in opdracht te verrichten werkzaamheden

Onder het kostenverhaal vallen de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat of in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden, voor zover deze werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in het Bro bedoelde voorzieningen, werken, maatregelen en werkzaamheden. Het gaat hier om kosten van werkzaamheden die niet vallen onder de eerder genoemde kosten van voorbereiding, ontwikkeling, beheer en toezicht. Voor alle werkzaamheden geldt dat ze aan het betreffende project gerelateerd dienen te zijn. Zo is het niet mogelijk de kosten van geheel andere, oude plannen voor de locatie alsnog in het kostenverhaal te betrekken. In de toelichting bij het Bro staan de disciplines die betrokken zijn bij deze werkzaamheden en de plankosten die daaraan verbonden zijn: projectmanagement, planning, financieel management, planeconomie, vastgoedeconomie, communicatie, stedenbouwkunde, civiele techniek, landmeten/ vastgoed-informatie, groen, verkeer, beheer, milieu, archeologie, uitgifte, juridisch, administratie. In de Nota van toelichting op het Bro staat ook expliciet welke kosten er niet in zijn begrepen:

- de productie van bouwrijpe grond zelf, dus, realisatiekosten voor het vervaardigen van bouwrijpe grond;
- kosten van vastgoedpromotie (advertentie, folders, reclame ten behoeve van verkoop van vastgoed);

apparaats-
kosten

47 Nota van toelichting Bro, p. 40.

- kosten van algemene gemeentelijke beleidsontwikkeling (economie, volkshuisvesting, communicatie etc.) en structuurvisies voor het gehele gemeentelijke gebied;
- kosten van onderzoeken (staan als aparte kostensoort in het Bro genoemd);
- (procedure)kosten die worden gedekt uit leges;
- kosten verband houdende met onderhandelingen ten behoeve van de verkrijging van de eigendommen; er wordt vanuit gegaan dat deze onder de inbrengwaarde vallen indien gemeenten de gronden verwerven.⁴⁸

maximering

De wetgever zal de verhaalbaarheid van deze kostensoort maximaliseren (zie paragraaf 4.8).

Kosten tijdelijk beheer

tijdelijk beheer

De kosten van tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente verworven gronden behoren tot het kostenverhaal. Er wordt gesproken van tijdelijke kosten omdat de blijvende beheerkosten in een gebied (dat wil zeggen vanaf de periode dat de grondexploitatie is voltooid) niet tot het afdwingbare kostenverhaal behoren. Het gaat dus om kosten die gedurende de grondexploitatie nodig zijn, bijvoorbeeld om het terrein of voorzieningen te beschermen of bruikbaar te houden.

De kosten van het tijdelijk beheer lopen door totdat voorzieningen en gebieden formeel zijn opgeleverd.⁴⁹ Wij wijzen erop dat het gaat om de netto beheerkosten. Dat wil zeggen dat van de kosten die uit het tijdelijke beheer te verwachten opbrengsten worden afgetrokken. Die opbrengsten bestaan veelal uit opbrengsten van tijdelijke verhuur. Denk bijvoorbeeld aan agrarische gronden.

Kosten planschade

planschade

De kosten van planschadevergoedingen, bedoeld in artikel 6.1 van de Wro, behoren tot de verhaalbare kosten (artikel 6.2.4, onder j, Bro).

Het zal bij het opstellen van het exploitatieplan normaal gesproken gaan om ramingen van planschadevergoedingen. De reden hiervan is dat het exploitatieplan tegelijk wordt opgesteld met het ruimtelijke plan waaruit een eventuele planschadeclaim voortvloeit.

De wettelijke basis voor het publiekrechtelijk verhaal van planschadekosten is gelegd in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede Wro. Bij het meenemen van deze kosten is niet belangrijk in welke mate een specifieke particuliere eigenaar profijt heeft van de ontwikkeling die de planschade veroorzaakt. Als enig project uit een exploitatiegebied de oorzaak is van de planschade, valt de geraamde planschadevergoeding onder deze kostenpost.

48 Nota van toelichting Bro, p. 40 en 41.

49 Nota van toelichting Bro, p. 41.

Nadrukkelijk betreft het alleen geraamde planschadevergoeding. De kosten die men bij het opstellen van een exploitatieplan maakt voor het ramen van planschade, kunnen wel in de kostensoortenlijst worden meegenomen, maar vallen onder een andere post in de kostensoortenlijst, namelijk onderzoek. De procedurekosten van de afhandeling van een verzoek om planschade na vaststelling van een exploitatieplan met inbegrip van de dan uit te voeren taxaties vallen buiten deze kostenposten en dus buiten het kostenverhaal via het exploitatieplan.

Kosten als gevolg van belastingheffing

Het Bro maakt de kosten verhaalbaar van niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW, of andere niet-terugvorderbare belastingen, voorzover deze betrekking heeft op de verhaalbare kostenelementen. Wanneer de gemeente handelt als onderneming en BTW betaalt over inkoopfacturen, kan zij die, afhankelijk van de situatie, terugvorderen bij de fiscus.

Als de gemeente niet als ondernemer optreedt, kan zij de betaalde BTW niet terugvorderen, maar is deze, eveneens afhankelijk van de situatie, compensabel vanuit het BTW-compensatiefonds. Niet altijd is de BTW die de gemeente betaalt per definitie terug te vorderen of compensabel. BTW die de gemeente niet kan terugvorderen en die de gemeente ook niet gecompenseerd kan krijgen uit het BTW-compensatiefonds, wordt tot de verhaalbare kosten gerekend. Voor deze fiscale kosten geldt dat ze alleen tot de exploitatie kunnen behoren wanneer de heffing betrekking heeft op de kosten uit artikel 6.2.4 van het Bro, onder a tot en met l. Dit betekent dat het steeds om belastingheffing moet gaan die betrekking heeft op de grondexploitatie.

fiscale kosten

Kosten en opbrengsten rente

Het Bro maakt het mogelijk om rentekosten van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten in rekening te brengen via het exploitatieplan. De eventuele renteopbrengsten moeten wel van deze kosten worden afgetrokken. Meestal worden in een exploitatiegebied de kosten in een eerder stadium gemaakt dan het moment van ontvangst van de exploitatiebijdrage. De kosten van het bouwrijp maken gaan bijvoorbeeld vaak vooraf aan het moment waarop de bijdrage wordt geïncasseerd. In de exploitatieopzet wordt dit verwerkt door uit te gaan van een kasstroomschema. Alle kosten en alle opbrengsten worden dan op een tijds gezet. De exploitatieopzet bestaat vanuit de optiek van de rente uit een tweetal componenten:

- a. De rente-Invloed van de voorgenomen uitgaven en nog te realiseren inkomsten kan worden uitgerekend door deze beide contant te maken en aldus terug te rekenen naar een moment in het heden.
- b. Tevens kan er in het heden reeds een geïnvesteerd vermogen zijn. Dit

rente

heet ook wel de boekwaarde. In dat saldo van al gemaakte kosten en al gerealiseerde opbrengsten kan een rentepost staan. Dit zijn de al daadwerkelijk gemaakte rentelasten.

Het Bro benoemt rente over geïnvesteerde kapitalen en renteopbrengsten. Renteopbrengsten zullen er zijn indien in het kasstroomschema de opbrengsten vooruit lopen op de te maken kosten. Over dat positieve saldo wordt dan in de exploitatieopzet een rentevergoeding bijgeschreven. Het kan nuttig zijn aan te sluiten op de praktijk van de uitvoerende overheidsinstelling om te bepalen wat het verschil is tussen renteopbrengsten en rentekosten. Het Bro spreekt ook over overige lasten. Deze zijn niet gespecificeerd. In de gemeentefinanciën wordt veelal onderscheid gemaakt tussen personeelslasten, lasten in verband met het leveren van goederen, diensten en werken, overdrachtslasten, afschrijvingen en rente ingevolge de lopende exploitatie. Zie verder hoofdstuk 5.

4.8 Begrenzing en criteria voor de kosten in het exploitatieplan

Begrenzing sommige kostensoorten

maximering
kostensoorten

Het Bro geeft aan dat via een ministeriële regeling een maximum zal gaan gelden voor het kostenverhaal met betrekking tot vier kostensoorten. We noemen dit de micro-aftopping. Het betreft de volgende kostensoorten:

- voorbereiding, ontwikkeling, beheer en toezicht;
- opstellen gemeentelijke ruimtelijke plannen;
- kosten gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp;
- kosten van andere door gemeentelijk apparaat of in opdracht te verrichten werkzaamheden.

Bij deze kostensoorten zal de ministeriële regeling bepalen tot hoever ze via het exploitatieplan in rekening mogen worden gebracht bij de exploitatie. Deze regels kunnen een onderscheid maken naar type locatie en de aard en omvang van een project. De begrenzing kan geschieden in bedragen of in percentages. Ten tijde van het opstellen van deze Handreiking was de inhoud van deze ministeriële regeling nog niet bekend. Te verwachten is dat de posten opstellen ruimtelijke plannen, ontwerpcompetities en overige apparaatskosten bij elkaar worden gevoegd en op een forfaitaire wijze worden begrensd. Voor de kosten voor voorbereiding, beheer en toezicht op werken en werkzaamheden ligt een percentageregeling of een methode, welke per onderdeel de kosten specificeert, voor de hand.

Toetsing kosten aan drie criteria

toets: drie
criteria

De kostensoorten in het Bro maken duidelijk welke kosten in beginsel verhaalbaar zijn. Om kosten daadwerkelijk op te nemen in het exploitatieplan,

zullen de kosten echter ook bij de betreffende locatie moeten horen. Er zijn drie criteria waaraan de gemeente moet voldoen om kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen bij een bepaalde exploitatie in rekening te kunnen brengen via het exploitatieplan:

Profijt: de locatie moet nut ondervinden van de te treffen werken, maatregelen of voorzieningen. Deze toets geldt alleen voor locatie als zodanig, niet meer vervolgens per bouwperceel binnen de locatie. 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 moet een causaal verband bestaan tussen de gebiedsontwikkeling en de kosten. De werken, maatregelen en voorzieningen zouden niet aan de orde zijn zonder dat plan of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan. Wanneer uitgaven langs andere weg gedekt dan wel gefinancierd worden zijn deze niet toerekenbaar. Nutsvoorzieningen (gas, water, elektra, kabel, telefoon) worden doorgaans langs andere weg bekostigd. Maar wanneer de gemeente een deel van de aanlegkosten moet betalen (onrendabele top) dan tellen deze kosten wel mee. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld gebouwde parkeervoorzieningen voor zover deze niet uit parkeerbijdragen worden gedekt. Parkeerbijdragen zijn dan: parkeeropbrengsten uit vergunningen, uurtarieven, verkoop van parkeerplaatsen. Denk ook aan de infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen voor zover het gebied daarvoor wordt aangeslagen.

Proportionaliteit: indien meerdere gebieden profijt hebben van een werk, maatregel of voorziening moeten deze naar evenredigheid (neergelegd in expliciet gemaakte verdeelmaatstaven) worden verdeeld. Dat betekent dat de gemeente transparant moet aanduiden langs welke criteria deze kosten zijn verdeeld.

Strikt gelezen roept de wet de criteria in voor kosten van ‘werken, werkzaamheden en maatregelen’ (artikel 6.13, vijfde lid). De vraag zou kunnen worden gesteld voor welke kosten de criteria niet gelden. Wij gaan ervan uit dat de criteria voor alle kosten gelden. De meeste kosten die in het exploitatiegebied worden gemaakt, zullen aan de criteria voldoen. Belangrijkste uitzondering zijn voorzieningen of maatregelen die ook een functie hebben voor andere exploitatiegebieden (bovenwijkse voorzieningen of bovenplanse kosten). Van deze kosten zal veelal slechts een deel aan het exploitatiegebied toerekenbaar zijn. Het verdient aanbeveling dergelijke kosten, de toedeling aan de exploitatiegebieden alsmede de jaarlijkse actualisering daarvan in een beleidsnota bovenwijkse voorzieningen te onderbouwen. Bedacht moet worden dat bij de eindafrekening ook deze kosten bloot kunnen staan aan nacalculatie.

**vergelijking
kosten en
opbrengsten**

Overigens wordt het kostenverhaal ook nog op een andere wijze gelimiteerd. Een belangrijk criterium voor het kostenverhaal als geheel staat in artikel 6.16 van de Wro: de te verhalen kosten in een exploitatie kunnen niet hoger zijn dan de opbrengsten van een locatie. We noemen dit de micro-aftopping. Zie hiervoor hoofdstuk 5.

4.9 Opbrengsten exploitatiegebied

ramingen

Het Bro definieert eveneens de opbrengstenzijde van de grondexploitatie. Artikel 6.2.7 Bro benoemt als opbrengsten de ramingen van:

- a. uitgifte van de gronden in het exploitatiegebied;
- b. bijdragen en subsidies van de gemeente;
- c. bijdragen en subsidies van derden;
- d. opbrengsten welke worden verkregen of toegekend in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen.

Het Bro spreekt van ramingen omdat op het moment waarop een exploitatieplan wordt opgesteld, van veel opbrengsten niet bekend zal zijn hoe ze precies zullen uitvallen. Ook zal de gemeente de opbrengsten uit de uitgifte van gronden van particuliere eigenaren nooit daadwerkelijk en bindend kunnen vaststellen. Het maakt voor de te betalen exploitatiebijdrage niet uit of de door particuliere eigenaren gerealiseerde opbrengsten hoger of lager zijn dan de geraamde. De gemeente kan wel naar aanleiding van behaalde resultaten, voor zover de gemeente daar kennis van heeft, de raming van de opbrengsten van nog uit te geven percelen tussentijds bijstellen.⁵⁰ Bijstelling van het exploitatieplan vindt tenminste jaarlijks plaats.

**inkomsten uit
de gronduit-
gifte**

De categorie uitgifte van gronden is normaal gesproken de belangrijkste generator van opbrengsten. In de Grondexploitatiewet wordt de fictie gehanteerd dat de gemeente alle gronden uitgeeft. Hoewel de gronden dus het gehele ontwikkelproces feitelijk in handen kunnen blijven van de particuliere eigenaar, rekent men uiteindelijk met een te verwachten 'gemeentelijke' kaveluitgifteprijs.

**bijdragen
gemeente**

De tweede categorie, bijdragen en subsidies van de gemeente, is aan de orde waar de gemeente tekorten van de locatie draagt. Denk aan een bijdrage uit de algemene middelen. Deze post blijft overigens voor het bepalen van de hoogte van het totale te verhalen bedrag buiten beschouwing (zie artikel 6.16 Wro).

**bijdragen
derden**

Bij de categorie bijdragen en subsidies van derden kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een financiële bijdrage van andere overheden voor specifieke investeringen of maatregelen, bijdragen van een waterschap of bijdragen uit stimule-

⁵⁰ Nota van toelichting Bro, p. 44.

ringsbudgetten van Rijk of provincie. Deze opbrengstsoort wordt in mindering gebracht op de verhaalbare grondexploitatiekosten (zie artikel 6.16 Wro). De vierde categorie betreft opbrengsten die worden verkregen of toegekend in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen. Deze opbrengsten moeten dus worden opgebracht uit andere toekomstige grondexploitaties. Deze opbrengsten worden verrekend met de kosten in het exploitatiegebied die er tegenover staan. Het saldo van de aan toekomstige grondexploitaties toe te rekenen opbrengsten en kosten behoort op nul uit te komen. Het is daarmee een opbrengstsoort die in de grondexploitatie hoort, maar deze heeft geen invloed op de hoogte van de totale kosten, die in dit grondexploitatie worden verhaald via een exploitatiebijdrage.⁵¹ Het is de keerzijde van de kosten die in een exploitatiegebied worden gemaakt ten behoeve van toekomstige locaties (zie paragraaf 4.7, Kosten voor toekomstige grondexploitaties).

bijdrage uit
toekomstige
grondexploitatie-
taties

Casus gemeente Sturingerland

In de casus Sturingerland realiseert de gemeente binnen het exploitatiegebied een bovenwijkse voorziening voor meerdere gebieden. In de exploitatieopzet van het exploitatieplan voor de locatie Sturingerland kan de gehele investering van die voorziening dan worden opgenomen, met als dekking de bijdragen uit zowel het betreffende exploitatiegebied als de andere toekomstige exploitatiegebieden (via gemeentelijke voorfinanciering).

4.10 Financiële aandachtspunten

Fictie gemeente als enige exploitant

Artikel 6.13 lid 4 Wro zegt dat voor de berekening van de kosten en opbrengsten er vanuit moet worden gegaan dat het exploitatiegebied in zijn geheel in exploitatie zal worden gebracht. Daarbij wordt de fictie aangehouden dat de gemeente de enige exploitant is.

Belangrijk bij de uitwerking van de wettelijke fictie dat de gemeente als enige exploitant van het exploitatiegebied wordt beschouwd, is de raming van de gronduitgifteopbrengsten. Hier hanteert de wet de fictie dat de gemeente de gronduitgifteprijs raamt, als ware zij eigenaresse van de uit te geven bouw kavels.

51 Nota van toelichting Bro, p. 44.

**invloed
gemeentelijk
uitgifteprijs-
beleid**

Invloed gemeentelijk uitgifteprijsbeleid

De remming van de opbrengsten van de gronduitgifte is van belang in relatie tot de omvang van de te verhalen kosten. Wanneer de gronduitgifteopbrengst uitstijgt boven, of gelijk is aan, de verhaalbare kosten, dan kan de gemeente de kosten in beginsel volledig verhalen op de bouwkevels. Wanneer de geraamde gronduitgifteopbrengst lager blijkt dan de kosten en de gemeente brengt desondanks de ruimtelijke maatregel in procedure, is het ingecalculeerde desondanks voor rekening van de gemeente. De bepaling van de door de gemeente in te schatten gronduitgifteopbrengst heeft alleen een functie in de bepaling van de omvang van de verhaalbare kosten en de kostenomslag over de bouwkevels. De particuliere grondeigenaar is vervolgens vrij om bij verkoop van een bouwkevel, een afwijkende gronduitgifteprijs te hanteren. De hoogte van zowel de uitgifteprijzen als de te hanteren uitgifteprijsdifferentiatie dient de gemeente deugdelijk te motiveren. Wij adviseren de gemeente een uitgifteprijsbeleid vast te stellen, waarin de uitgangspunten en de criteria voor de geschatte uitgifteprijzen zijn opgenomen. Per exploitatiegebied dient de gemeente vervolgens maatwerk te leveren bij het uitgifteprijsbeleid door rekening te houden met de bijzondere omstandigheden van de specifieke locatie.⁵² Denkbaar is één gemeentelijke uitgifteprijs, die bestaat uit eenheidsprijzen voor willekeurig welke locatie binnen de gemeente. Dit kan vanuit bestuurlijk oogpunt eenduidig en transparant zijn, maar kan daarmee ook belangrijke gevolgen voor de toepassing van kostenverhaal in die locaties, waar de verhaalbare kosten hoger zijn dan de gehanteerde grondopbrengst.

**binnenplanse
verevening**

De omslag van de kosten

Aan de binnenplanse verevening wordt invulling gegeven door aan de gronden die worden uitgegeven ten behoeve van een meer renderende bestemming een hogere exploitatiebijdrage op te leggen dan aan gronden met een minder renderende bestemming.

Gronden waarop vrije sector woningen zijn voorzien dragen, door toekenning van gewichten (gebaseerd op onderlinge verschillen in uitgifteprijzen), verhoudingsgewijs per eenheid (bijv. vierkante meter uitgeefbaar terrein) meer bij in de verhaalbare kosten. Hoewel niet verplicht kan het aanbeveling verdienen de uitgifteprijzen waar mogelijk via de residuele methode vast te stellen. Dit is in lijn met het Convenant Gemeentelijk Grondprijsbeleid van 2001. In de residuele waardemethodiek vormen – bij vergelijkbare

52 Wij verwijzen hiervoor naar 'De prijs van Kwaliteit, Handreiking gemeentelijk grondprijsbeleid woningbouw' rapportage d.d. 20 december 2005, opgesteld door Ecorys-Vastgoed in opdracht van het Ministerie van VROM, de VNG, NVB en de Neprom.

bouwkosten – verschillen in gronduitgifteprijs de resultante van verschillen in de verkoopwaarde van de op die grond te bouwen opstallen. Daardoor kunnen verschillen in ligging, bestemming, dichtheid en dergelijke eenvoudig tot uitdrukking worden gebracht in de uitgifteprijs.

Op de door de particuliere eigenaar te betalen exploitatiebijdrage moet de inbrengwaarde van de gronden waarop de bouw kavels zijn voorzien (en door de particuliere eigenaar zullen worden gerealiseerd) in mindering worden gebracht.

Exploitatiekosten gemaakt door andere overheden of door particuliere eigenaren

Bij het opstellen van een exploitatieplan is een belangrijke vraag hoe om te gaan met kosten die ten behoeve van een project worden gemaakt door andere overheden dan de gemeente terwijl de gemeente wel zelf het exploitatieplan vast stelt. In regionale projecten is vaak de gemeente de regisseur van de ontwikkeling, maar worden belangrijke elementen van het plan gerealiseerd door andere overheden. Dit betreft bijvoorbeeld de aanleg van groen door provincies en het op orde brengen van de waterberging in een gebied door het waterschap.

Dit zijn stuk voor stuk voorzieningen die nodig zijn om een goede locatiewaarde te bereiken. Gemeenten kunnen in beginsel de kosten van deze voorzieningen in rekening brengen bij de particuliere eigenaren die het gebied ontwikkelen. De Grondexploitatiewet en de kostensoortenlijst voorzien hierin. Het is immers voor de ontwikkeling van de locatie niet van belang welke partij de kosten maakt. Bij het toepassen van kostenverhaal moet wel goed in het oog worden gehouden dat niet zodanig veel kosten voor de rekening van het plan komen, dat de realisatie van de locatie in gevaar komt.⁵³ Voorbeelden zijn: infrastructuur die wordt aangelegd door Rijk of provincie, regionaal groen en waterberging. De kosten van deze investeringen zullen, in het door de gemeenteraad vast te stellen exploitatieplan moeten worden opgenomen om afdwingbaar te kunnen worden verhaald.

Ook particuliere eigenaren kunnen – binnen de aanbestedingsregels – soms delen van de voorzieningen in een gebied realiseren. Vanuit de fictie dat de gemeente als enige exploitant geldt, worden deze investeringen in het exploitatieplan opgenomen. Uit artikel 6.19 Wro blijkt dat particuliere eigenaren die deze kosten maken, hiervoor vergoed worden door deze investering in mindering te brengen op de te betalen exploitatiebijdrage. Ook de kosten gemaakt door particuliere eigenaren dienen daarmee in het door de gemeenteraad vast te stellen exploitatieplan te worden opgenomen om te kunnen worden

kosten andere overheden

kosten particuliere eigenaren

53 Nota van toelichting Bro, p. 14-15.

verhaald op alle particuliere eigenaren. Ook wanneer een gemeente met een aantal particuliere eigenaren in het gebied een commanditaire vennootschap (CV) opricht, welke vennootschap vervolgens tot taak krijgt bepaalde grondexploitatie-investeringen te plegen, terwijl er in het gebied ook eigenaren zijn die niet in deze vennootschap participeren, kan kostenverhaal van de niet tot de vennootschap behorende eigenaren aan de orde zijn.

Tip

Een aantal aandachtspunten kan worden genoemd voor situaties waarin andere overheden of particuliere eigenaren kosten maken:

- De gemeente moet (in overleg met andere overheden of particuliere eigenaren) voor het opstellen van het exploitatieplan een correcte inschatting van de kosten maken, waarbij de criteria van de Wro en de kostensoortenlijst uit het Bro moeten worden toegepast. De gemeente heeft daarbij een eigen verantwoordelijkheid, aangezien de gemeenteraad uiteindelijk het exploitatieplan vaststelt.
- De gemeente moet zich bewust zijn van het gegeven dat de verhaal van kosten via het exploitatieplan meer beperkingen kent ten opzichte van het verhaal van kosten via een anterieure overeenkomst.
- Van belang is dat de gemeente en de overheid die de uiteindelijke kosten maakt (b.v. provincie, Rijk of waterschap) met elkaar afspraken maken over wie het risico draagt als de kosten later in het proces niet of niet geheel verhaalbaar blijken. Wanneer het exploitatieplan eenmaal onherroepelijk is, zal dit risico beperkter zijn.
- De gemeente en de overheid die kosten maakt zullen verder afspraken moeten maken over de wijze en het tijdstip van betaling vanuit de grondexploitatie aan de betreffende overheid. Een provincie of het Rijk zal niet snel als exploitant in een locatie optreden, zodat vergoeding van gemaakte kosten niet via de exploitatiebijdrage loopt, maar via een aparte overeenkomst.
- De andere overheden of particuliere eigenaren die kosten maken, moeten bij de uitvoering van de werken inzicht bieden in de werkelijk gemaakte kosten, dit ten behoeve van de eindafrekening. De gemeente zal hierover goede afspraken moeten maken met de betreffende overheid of particuliere eigenaar.
- Overigens is het, evenals bij andere kostensoorten, de verantwoordelijkheid van de gezamenlijke overheden om de uitvoerbaarheid van projecten in het oog te houden en om, bijvoorbeeld indien kosten niet door een locatie kunnen worden gedragen, te zoeken naar een andere vorm van financiering.

Bovenwijkse (meerwijkse) voorzieningen

Wij doelen hiermee op voorzieningen die een functie hebben voor meerdere exploitatiegebieden. Deze kunnen zowel buiten als binnen het exploitatiegebied liggen. Het zijn dus niet altijd kosten buiten het exploitatiegebied. Om de proportionaliteit van het toerekenen van een bovenwijkse voorziening (of ander bovenplans kostentype) goed te beoordelen, zal een overzicht nodig zijn van de functionaliteit van de betreffende voorziening voor alle betreffende exploitaties. Om tot een toedeling te komen, is immers helderheid nodig over de functie voor andere locaties. Ook de functie die de voorziening heeft voor het bestaande stedelijk gebied zal in kaart gebracht moeten worden. Voor bijvoorbeeld de kosten van aanleg van een ontsluitingsweg of de aanleg van een brug, kan dit betekenen dat een verkeerskundig onderzoek de toerekening van de voorziening moet onderbouwen.

bovenwijkse
voorzieningen

Bovenplanse kosten in de vorm van een fondsbijdrage

Artikel 6.13, zesde lid Wro maakt het mogelijk om in de exploitatieopzet bovenplanse kosten op te nemen voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de vorm van een fondsbijdrage. De wet staat dit alleen toe, 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. Bovenplans betekent dat de kosten in het ene exploitatiegebied worden gemaakt, terwijl de voorzieningen op grond van de drie criteria ook van nut zijn voor andere exploitatiegebieden en heeft daarmee dezelfde betekenis als bovenwijkse.

bovenplanse
fondsbijdrage

In alle exploitatiegebieden zullen de kosten worden opgevoerd als te betalen fondsbijdrage aan de gemeente voor de voorzieningen. In het exploitatiegebied waar de kosten gemaakt worden, zal een bijdrage uit het fonds zijn opgenomen aan de opbrengstenkant.

De daadwerkelijke betekenis van dit artikel voor het exploitatieplan lijkt beperkt en vooral financieel-administratief. Een vraagpunt is in hoeverre daadwerkelijk sprake is van verevening tussen locaties. Wij gaan er van uit dat voor de toepassing in een exploitatieplan de drie kostenverhaalscriteria (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit) gelden. Artikel 6.13, zesde lid Wro zet de criteria immers niet met zoveel woorden opzij.⁵⁴ Het is daarmee op basis van dit artikel mogelijk om een fondsbijdrage op te nemen in de exploitatieopzet, maar de onderbouwing moet geschieden op basis van de criteria van de Wro. Dit impliceert dat ten tijde van het opnemen van een fondsbijdrage in de exploitatieopzet bekend moet zijn aan welke posten de gelden uit het fonds worden besteed. Mogelijk zou dit, zoals het artikel

beperkte
betekenis?

54 Kamerstukken I, 2006/07, 30 218, D, p. 8.

aangeeft, kunnen in de vorm van ‘aanwijzingen over de bestedingen die ten laste van het fonds komen’, maar bij de eindafrekening zal een gemeente toch moeten aangeven of de kosten uit de exploitatieopzet ook echt gemaakt zijn. Het opstellen van een beleidsnota bovenwijkse voorzieningen, die jaarlijks wordt geactualiseerd kan hierbij van nut zijn.

4.11 Kaart met het voorgenomen grondgebruik

grondgebruiks-
kaart

De Wro geeft aan dat in een exploitatieplan een kaart kan worden opgenomen waarop het voorgenomen grondgebruik is aangegeven en de gronden welke de gemeente beoogt te verwerven. Belangrijk doel is dat een dergelijke kaart duidelijkheid geeft aan de eigenaren. Het gaat in feite om een verkavelingskaart waarop de (functies binnen de) bestemmingen zijn aangegeven en nader zijn begrensd.⁵⁵ Gedurende de ontwikkeling van het exploitatiegebied kan de grondgebruikskaart van globaal tot gedetailleerd gemaakt worden. Een grondgebruikskaart zal ook doorwerken in de berekening van de exploitatiebijdragen in de exploitatieopzet, als op de grondgebruikskaart goed is aangegeven waar zich openbaar gebied bevindt en waar de uitgeefbare gronden voor verschillende uitgiftecategorieën. Gezien deze functie lijkt in alle gevallen een grondgebruikskaart nodig.

toets
bouwver-
gunning

Omdat een bouwvergunning niet mag worden verleend wanneer het bouwplan in strijd is met een exploitatieplan of krachtens het exploitatieplan gestelde eisen zal de bouwvergunningaanvraag ook aan de grondgebruikskaart worden getoetst.⁵⁶ Een aantal bepalingen over het grondgebruik kan men echter ook in het bestemmingsplan opnemen. Het Bro stelt aan de grondgebruikskaart alleen de eis dat die op een duidelijke ondergrond wordt gemaakt.⁵⁷ Bij ministeriële regeling kunnen meer technische eisen worden gesteld. Ten tijde van het maken van deze Handreiking was niet bekend of die ministeriële regeling er komt.

4.12 Eisen voor werken en werkzaamheden, bouwrijp maken, nutsvoorzieningen en openbare ruimte

locatie-eisen

De Wro maakt het voor de gemeente mogelijk om eisen te stellen aan de kwaliteit van de locatie. Dit is van belang als een particuliere eigenaar zelf wenst over te gaan tot realisatie van delen van het openbaar gebied, maar bijvoorbeeld ook wanneer de gemeente wensen heeft ten aanzien van het bouwrijp maken van de bouwkavels binnen de exploitatie of wil zorgen dat

55 Kamerstukken II, 2005/06, 30218, nr. 6, p. 22.

56 Kamerstukken II 2006/07, 30938, nr. 2.

57 Zie artikel 6.2.2 jo. 3.1.8 Bro.

verschillende particuliere eigenaren op eenzelfde wijze bouwrijp maken. De gemeente kan in zo'n geval een aantal eisen stellen, in de eerste plaats aan het bouwrijp maken. Deze eisen zijn niet beperkt tot het openbare gebied, omdat het bouwrijp maken van de bouwkavels fysiek veelal niet te scheiden is van het bouwrijp maken van gedeelten van het openbare gebied. Voorts kunnen eisen gesteld worden aan de nutsvoorzieningen. Met name moet de gemeente kunnen aangeven welke nutsvoorzieningen er zullen komen en op welke plaatsen leidingen en eventuele bouwwerken en gebouwen gesitueerd moeten worden. Ook kan de gemeente bijvoorbeeld voorschrijven dat voor bepaalde kabels gebruik gemaakt moet worden van mantelbuizen. Zij moet dan de ligging daarvan aangeven zodat goed en efficiënt gebruik van de ondergrond kan worden gemaakt.

**bouwrijp
maken**

**nutsvoorzie-
ningen**

Voor de openbare ruimte gaan de eisen verder. De inrichting van de openbare ruimte moet voldoen aan door de gemeente gestelde specificaties. Ook bij deze eisen kan er gedurende de exploitatie sprake zijn van een voortschrijdende concreetheid van de eisen. Een gemeente kan de eisen aan de inrichting van de openbare ruimte in het exploitatieplan zo globaal of zo gedetailleerd omschrijven als zij nodig acht. Tevens kan zij in het exploitatieplan bepalen dat het verboden is werken en werkzaamheden uit te voeren in strijd met de eisen. Voor zover het bouwvergunningplichtige activiteiten zijn, betekent dit dat niet in strijd met de eisen mag worden gebouwd. Wanneer de particuliere exploitant de inrichting voor zijn rekening mag nemen, zijn deze eisen afdwingbaar. Voor de particuliere exploitant bieden de eisen ook inzicht in de gewenste locatiewaarde. Voorzover de gemeente anterieure overeenkomsten heeft gesloten, zal zij de kwaliteit die in het (latere) exploitatieplan vastgelegd wordt hierop aan willen laten sluiten.

**inrichting
openbare
ruimte**

Een gemeente kan kiezen voor een globaal programma van eisen en voorschrijven dat een particuliere eigenaar die werken wil uitvoeren, eerst een ontwerp en bestek ter goedkeuring aan de gemeente voorlegt. Ook een procedure voor die goedkeuring kan worden opgenomen.⁵⁸ De eisen kunnen ook in de vorm van een inrichtingsplan of -kaart worden opgenomen. Een uitvoerende partij dient zich hieraan te houden. De eisen kunnen positief geformuleerd worden, maar met het oog op de handhaving adviseren wij ook een verbodsbepaling op te nemen.

**vorm van de
eisen**

Voorbeeldbepaling

Het is verboden de werken en werkzaamheden waarop onderstaande eisen betrekking hebben uit te voeren in strijd met de eisen.

Overtreding wordt aangemerkt als een strafbaar feit.

⁵⁸ Kamerstukken I, 2006/07, 30218 D, p. 6.

4.13 Regels over het uitvoeren van werken en werkzaamheden

De Wro biedt in artikel 6.13, tweede lid, onder c, de mogelijkheid om in het exploitatieplan regels te stellen over het uitvoeren van werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied.

Het toezicht van gemeentezijde bij de uitvoering van werken en werkzaamheden kan verplicht worden opgelegd, inclusief (gereed)meldingsplicht. Ook de eis dat plannen voor het bouwrijp maken en inrichtingsplannen ter goedkeuring worden voorgelegd aan de gemeente is denkbaar.

verbods-
bepaling

Indien een exploitatieplan een faseringsregeling of koppelingen tussen de uitvoering van werken en het bouwen bevat, adviseren wij een verbodsbepaling toe te voegen voor de uitvoering van werken en werkzaamheden. Voor maatregelen is dat niet nodig, want dat betreft vrijwel altijd juridische maatregelen die de gemeente neemt. Voor bouwen is het ook niet nodig, want elke bouw aanvraag wordt getoetst aan het exploitatieplan, en daarmee automatisch ook aan de koppelingen en fasering.

onthefing

Waar de gemeenteraad de mogelijkheid heeft tot het stellen van regels en eisen, kan hij aan deze regels en eisen ook een ontheffingsmogelijkheid toevoegen. Voorbeelden zijn een afwijking van de fasering, of een afwijking van eisen aan het bouwrijp maken in verband met de toepassing van gelijkwaardige andere oplossingen. Toevoeging van een ontheffing lijkt verstandig, omdat niet alles is te plannen en te voorzien. Op de procedure van een dergelijke ontheffing is hoofdstuk 4 van de Awb van toepassing, tenzij het exploitatieplan zelf procedureregels bevat of de gemeente besluit tot toepassing van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure.

Voorbeeldbepaling

Het is verboden werken of werkzaamheden uit te voeren in strijd met de fasering en koppelingen in het exploitatieplan. B&W kunnen ontheffing verlenen van het verbod, indien dit past in een in voorbereiding zijnde herziening van het exploitatieplan.

aanbesteding

Regels kunnen ook betrekking hebben op het in overeenstemming met de regels aanbesteden van voorziene werken en werkzaamheden. Als regel kan een gemeente de eis stellen dat, voor werken en werkzaamheden die volgens de (Europese) aanbestedingsregels moeten worden aanbesteed, de aan-

besteding ook dienovereenkomstig plaatsvindt.⁵⁹ Het is daarmee van belang om, waar de noodzaak daartoe bestaat, in het exploitatieplan te bepalen dat daarvoor in aanmerking komende werken en werkzaamheden niet in strijd met verplichtingen tot aanbesteding tot stand mogen komen.

4.14 Regels met betrekking tot te realiseren woningbouwcategorieën

De invoering van de Wro leidt tot een nieuwe, ingrijpende, publiekrechtelijke bevoegdheid: de mogelijkheid om de bouw van sociale koop- of huurwoningen dan wel de bouw van woningen via particulier opdrachtgeverschap dwingend op te leggen in een gemeentelijk plan. Bij het vastleggen van sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap in een gebied spelen het exploitatieplan enerzijds en het bestemmingsplan of projectbesluit anderzijds een eigen rol.

Woningbouwcategorieën in exploitatieplan

Het exploitatieplan geeft de meest uitgebreide mogelijkheden voor sturing bij woningbouw.

Voorwaarde is wel, dat het bestemmingsplan al regels stelt ten aanzien van de woningbouwcategorieën.

voorwaarde

Aandacht is vereist voor de in artikel 1.1.1 Bro gehanteerde definities:

definities

- sociale huurwoning: huurwoning, waarbij de aanvangshuurprijs ligt onder de grens als bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag, waarvan de instandhouding voor de in een gemeentelijke verordening omschreven doelgroep voor ten minste tien jaar na ingebruikname is verzekerd;
- sociale koopwoning: koopwoning met een koopprijs vrij op naam van ten hoogste het bedrag genoemd in artikel 26, tweede lid, onder g, van het Besluit beheer sociale huursector, waarvan de instandhouding voor de in een gemeentelijke verordening omschreven doelgroep voor ten minste tien jaar na ingebruikname is verzekerd;
- particulier opdrachtgeverschap: situatie dat de burger of een groep van burgers – in dat laatste geval georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk – volledige juridische zeggenschap heeft over en verantwoordelijkheid draagt voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning.

Bij particulier opdrachtgeverschap heeft de burger (of een groep burgers) volledige zeggenschap over en draagt hij verantwoordelijkheid voor het gebruik van de grond, het ontwerp en de bouw van de eigen woning. ‘Lichte’

59 Zie artikel 6.2.10 Bro en Nota van toelichting Bro, p. 45.

vormen van particulier opdrachtgeverschap zoals bijvoorbeeld consumentgericht bouwen of cascobouw passen hier niet bij.

**prijsgrenzen
sociale woning-
bouw**

De prijsgrens voor sociale huurwoningen is in het Bro vastgelegd op de in de Wet op de huurtoeslag opgenomen prijsgrens. Artikel 3.1.2 Bro bepaalt dat de gemeenteraad de voor de gemeente geldende kooprijsgrens voor sociale koopwoningen na regionale afstemming vaststelt. Dit betekent overigens niet dat de gemeente geheel vrij is bij het vaststellen van genoemde prijsgrenzen. De definitie van sociale koop bepaalt de maximale te stellen prijsgrens voor de gemeenteraad op de prijsgrens die ook in het Besluit beheer sociale-huursector is aangehouden. De gemeenteraad kan onder die maximumprijs bepalen welke prijsgrens voor sociale koop ter plekke wordt gehanteerd. De gemeente is daarbij niet aan een minimumprijs gebonden, maar duidelijk zal zijn dat bij onrealistisch lage sociale kooprijzen niemand bereid zal zijn de woningen te bouwen. Aangezien de verkooprijzen en de bouwkosten min of meer vastliggen, kunnen deze lage sociale kooprijzen alleen gerealiseerd worden door aan deze bestemming een lage uitgifteprijs voor de grond toe te rekenen in de exploitatieopzet. Vanzelfsprekend heeft dit consequenties voor de kostentoekening aan de particuliere exploitanten. Het hanteren van de prijsgrens heeft als achtergrond dat de wetgever vindt dat de overheid alleen een bepalende rol mag hebben bij typen woningen die de markt zelf onvoldoende zou realiseren. Woningen voor de marktsector vallen daarom buiten de uitvoerbaarheidseisen van de Wro. Het Bro geeft in de definitie voor sociale woningbouw aan dat de instandhouding van de woning voor de in een gemeentelijke verordening omschreven doelgroep voor ten minste tien jaar na ingebruikname moet zijn verzekerd.

**sociale huur-
woningen 10
jaar beschik-
baar**

Na realisatie dient een sociale huurwoning dus gedurende ten minste 10 jaar als sociale huurwoning geëxploiteerd te worden. Bij een sociale koopwoning moet voorkomen worden dat de woning binnen die 10 jaar wordt omgezet in een vrije sector woning. De instandhoudingsplicht vloeit voort uit artikel 1.1.1, eerste lid, onder f Bro in combinatie met de aanwijzing als sociale huurwoning in het exploitatieplan.⁶⁰

Verdere regels woningbouwcategorieën

**verdere regels
woningbouw-
categorieën**

In artikel 6.2.11 Bro staat expliciet geregeld welke regels in een exploitatieplan in ieder geval kunnen worden opgenomen met betrekking tot deze woningbouwcategorieën. Deze opsomming is dus niet uitputtend bedoeld:

- a. het aantal en de situering van sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en percelen voor particulier opdrachtgeverschap;

⁶⁰ Nota van toelichting Bro, p. 46.

- b. de categorieën woningzoekenden, die voor een kavel voor particulier opdrachtgeverschap in aanmerking komen;
- c. de methode van toewijzing van kavels voor particulier opdrachtgeverschap;
- d. de prijsvorming van kavels voor particulier opdrachtgeverschap, waarbij voor kavels in de vrije sector wordt uitgegaan van een onafhankelijke taxatie, die is aanvaard door de gemeente en de verkoper of van een veiling onder toezicht van een notaris;
- e. het sluiten van een overeenkomst tot vervreemding van een kavel voor particulier opdrachtgeverschap en de overdracht van de voor de kavel verstrekte bouwvergunning, tot aan het moment van voltooiing van de bouw van de woning;
- f. regels betreffende het tegengaan van speculatie met betrekking tot sociale koopwoningen, ingeval de woningen bij oplevering onder de marktprijs worden verkocht.

Hieronder worden de regels puntsgewijs behandeld en voorzien van een korte toelichting.

Ad a. Regels over situering en soort

In het exploitatieplan kan indien nodig het aantal en de situering van sociale koop, sociale huur en particulier opdrachtgeverschap worden vastgelegd. Dit betekent dat woningen voor de lagere inkomensdoelgroepen van het woonbeleid kunnen worden zeker gesteld. Datzelfde geldt voor het bouwen van woningen met regie van de (toekomstig) eigenaar van de woning via particulier opdrachtgeverschap. Omdat in het bestemmingsplan of projectbesluit moet worden volstaan met een procentuele aanduiding, is het exploitatieplan de enige goede mogelijkheid om met zekerheid de genoemde categorieën publiekrechtelijk vast te leggen. Het bestemmingsplan kan daarbij een functie hebben bij het in stand houden van de eenmaal gebouwde sociale huur- en koopwoningen.

situering en
soort

Tip: voorbeeldbepaling:

De op de grondgebruikskaart met de aanduiding p.o aangegeven gronden zijn bestemd voor particulier opdrachtgeverschap.

De op de grondgebruikskaart met de aanduiding sh aangegeven gronden zijn bestemd voor sociale huurwoningen.

De op de grondgebruikskaart met de aanduiding sk aangegeven gronden zijn bestemd voor sociale koopwoningen.

Voor alle categorieën geldt dat de gemeente bij de aanvraag van de bouwvergunning moet toetsen of voldaan wordt aan de bepalingen in het Bro, bestemmingsplan en exploitatieplan. Hiertoe zal ook het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning moeten worden aangepast. Bij sociale huurwoningen kan de gemeente op basis van de benoeming in het exploitatieplan en art. 1.1.1 Bro bij de vergunningverlening eisen dat het 'verzekerd zijn' van 10 jaar instandhouding door de particuliere eigenaar en de huurprijs onder die uit de Wet op de huurtoeslag wordt aangetoond. Dit zou kunnen door met de particuliere eigenaar een overeenkomst te sluiten over de betreffende de huurwoningen.

Ad b. Regels over de categorieën woningzoekenden voor een kavel voor particulier opdrachtgeverschap

inschrijving
kavels

Kavels voor particulier opdrachtgeverschap zijn bedoeld voor toekomstige bewoners. Om te voorkomen dat deze kavels alsnog aan anderen, bijvoorbeeld bouwondernemingen worden verkocht, moeten de categorieën in het exploitatieplan kunnen worden vastgelegd. In de parlementaire stukken is te zien dat onder meer de angst bestond dat ontwikkelaars de particuliere kavels zouden doorverkopen aan stromannen om alsnog de woning te kunnen realiseren.

Ad c. Regels over de methode van toewijzing van kavels voor particulier opdrachtgeverschap

toewijzing
kavels

Ook de methode van toewijzing van particuliere kavels kan worden bepaald in het exploitatieplan.

Casus gemeente Sturingerland

De gemeente Sturingerland heeft in het bestemmingplan bepaald dat er een aantal kavels beschikbaar zullen worden gesteld voor particulier opdrachtgeverschap. De vraag naar dergelijke kavels binnen de gemeente Sturingerland is erg groot. Om de verkoop van de kavels op een transparante en consistente wijze plaats te laten vinden heeft de gemeente in het exploitatieplan een aantal bepalingen/verkoopvoorwaarden opgenomen ten behoeve van de verkoop van de kavels. Sturingerland gebruikt voor de toewijzing van de kavels deels werkwijzen die ook worden gehanteerd als de gemeente zelf kavels uitgeeft. Zo is onder meer bepaald:

- dat de kavels met behulp van een systeem van inschrijving zullen worden verkocht;
- toetsingscriteria waaraan de inschrijving dient te voldoen;
- een termijn voor inschrijving;
- toezicht op de loting; of een veilingprocedure en toezicht op de veiling;
- onder welke voorwaarden, ingeval van een veiling en gelijke biedingen, er tot toewijzing van de kavels wordt overgegaan.

Ad d. Regels over de prijsvorming van kavels voor particulier opdrachtgeverschap

Het Bro maakt het mogelijk om de prijsvorming van kavels voor particulier opdrachtgeverschap te regelen. Voor een adequate realisatie van de kavels is een regeling van de prijsvorming nodig, waarbij voor kavels in de vrije sector gekozen kan worden voor een op basis van een onafhankelijke taxatie vastgestelde prijs, die door de gemeente en de verkoper is aanvaard of voor een veiling onder toezicht van een notaris. Op die manier wordt verzekerd dat de verkoper een marktprijs ontvangt voor zijn kavel.⁶¹ In de Memorie van antwoord geeft de regering overigens aan dat ook kavels voor particulier opdrachtgeverschap kunnen worden uitgegeven in de sociale koopwoningsector.⁶²

prijzen particulier opdrachtgeverschap

Ad e. Regels over vervreemding van een kavel voor particulier opdrachtgeverschap en overdracht van de bouwvergunning

Het betreft regels om te voorkomen dat een particulier opdrachtgever zijn kavel en de verleende bouwvergunning weer overdraagt aan de oorspronkelijke exploitant of een ander professioneel bedrijf, dat de kavel niet via particulier opdrachtgeverschap ontwikkelt.

vervreemding kavels en overdracht bouwvergunning

61 Nota van toelichting Bro, p. 46.

62 Kamerstukken I, 2006/07, 30218, D.

Tip

Omdat particulier opdrachtgeverschap in de praktijk geen eenvoudige zaak blijkt is een absoluut verbod tot vervreemding ongewenst. Sommige particuliere opdrachtgevers zullen mogelijk hun woning niet gerealiseerd krijgen. Wij raden aan om op te nemen dat de kavel opnieuw moet worden uitgegeven op dezelfde wijze waarop dat in eerste instantie is gebeurd.

**antispeculatie-
bedingen*****Ad f. Regels tegen speculatie***

Van oudsher worden antispeculatiebedingen opgenomen in overeenkomsten. De expliciete opname van antispeculatieregels in het Bro betekent echter dat een regeling ook in het exploitatieplan kan worden opgenomen. Voor zowel woningen als kavels voor de categorie sociale koop kan een gemeente regels tegen speculatie opnemen in het exploitatieplan. Die regels zijn relevant wanneer woningen of kavels voor een lage (sociale) prijs, dus onder de marktprijs, worden verkocht. Dan bestaat immers het gevaar dat de koper de woning of kavel snel doorverkoopt en winst maakt, waardoor het volkshuisvestingsdoel van de lage prijs onmiddellijk teniet gedaan is. Bovendien is er geen reden om de winst in zo'n geval te laten toevallen aan de koper van de woning of de kavel, terwijl de particuliere eigenaar die de locatie ontwikkelde die winst niet ontvangt. De kern van de antispeculatieregels is dat de koper een bepaald aantal jaren zelf in de woning zal wonen (met enkele uitzonderingsmogelijkheden wanneer de koper door omstandigheden niet anders kan) en een boete verbeurt indien hij binnen die periode de woning verkoopt. Dergelijke regels vallen niet onder de werking van de Huisvestingswet.⁶³ De Nota van toelichting bij het Bro meldt daarbij dat bijvoorbeeld een gestaffelde boeteregeling bij verkoop binnen een bepaalde termijn of een winstdelingsregeling gedurende een bepaalde termijn kan worden opgenomen. Publiekrechtelijke regeling maakt de handhaving makkelijker. Bij privaatrechtelijke bepalingen zal het immers vaak de ontwikkelaar zijn die met de gemeente afsprekt om met de koper van grond of een woning een antispeculatiebeding overeen te komen (derden- met kettingbeding). Publiekrechtelijke regeling geeft de kopers van een woning of kavel ook duidelijkheid en de rechtsbeschermingsmogelijkheden uit de Algemene wet bestuursrecht.

63 Aldus de Hoge Raad in het arrest HR 14-04-2006, nr. Co5/036 HR, Jurisprudentie voor Gemeenten 2006 (06.0067) m.n. J.C. Dieleman.

Andere regels voor woningbouwcategorieën

Het woordje 'mede' in artikel 6.2.11 Bro duidt er op dat ook andere dan de expliciet genoemde bepalingen kunnen worden opgenomen: bijvoorbeeld regels tegen speculatie met betrekking tot sociale huurwoningen.

lijst niet
uitputtend

Relatie woningbouwcategorieën met bestemmingsplan en privaatrechtelijke afspraken

De gemeente mag ten aanzien van drie woningbouwcategorieën regels opnemen in het exploitatieplan: sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en particulier opdrachtgeverschap. Dat mag echter alleen indien het bestemmingsplan/projectbesluit voor die categorieën een percentageregeling bevat, gerelateerd aan het gehele plangebied (of voor een projectbesluit het projectgebied).

Tip

Om in het exploitatieplan regels te kunnen stellen over de woningbouwcategorieën is een percentageregeling van de betreffende categorie in een bestemmingsplan of projectbesluit verplicht (artikel 6.13, tweede lid, onder d Wro).⁶⁴

Het bestemmingsplan kan de woningbouwcategorieën daarmee alleen globaal regelen. Dit betekent dat wanneer de gemeente een publiekrechtelijk afdwingbare regeling wil voor woningbouwcategorieën, een exploitatieplan onontkoombaar is.

bestemmings-
plan

Een regeling via louter het bestemmingsplan of projectbesluit lijkt te beperkte sturingsmogelijkheden op te leveren. Het toetsen aan enkel een percentage voor een bepaalde categorie in een bestemmingsplan zal immers snel het wat ongecontroleerde effect hebben dat de eerste aanvragers van een bouwvergunning in iedere categorie kunnen bouwen, terwijl op enig moment latere aanvragers met de percentages te maken zullen krijgen: wie het eerst komt, het eerst maalt. Woningbouwcategorieën enkel in het bestemmingsplan of projectbesluit vormen daarmee geen optimale constructie. Woningbouwcategorieën in een bestemmingsplan of projectbesluit in combinatie met een regeling in het exploitatieplan lijken meer zin te hebben. De belangrijkste toegevoegde waarde van de vastlegging van de percentages

privaatrechte-
lijke afspraken

64 In die zin ook de MvA: "Een belangrijk punt voor de praktijk is dat een gedetailleerde regeling in het exploitatieplan alleen mogelijk is, wanneer in het bestemmingsplan een percentageregeling is opgenomen." (Kamerstukken I, 2006/07, 30218, D, p. 14).

van de woningbouwcategorieën in het bestemmingsplan (of projectbesluit) is de blijvende geldigheid en afdwingbaarheid. Het exploitatieplan is gericht op de exploitatiefase en zal op enig moment zijn gelding verliezen. Een combinatie van privaatrechtelijke afspraken over woningbouwcategorieën en een percentageregeling in het bestemmingsplan of projectbesluit is eveneens denkbaar. De belangrijkste toegevoegde waarde van bestemmingsplan of projectbesluit ten opzichte van contracten zal zijn de geldigheid ten opzichte van een ieder van bestemmingsplan en projectbesluit, terwijl het contract alleen partijen bindt. Bij het contract moet overigens bedacht worden dat de bouw conform de overeengekomen woningbouwcategorieën alleen afdwingbaar is via nakoming van de overeenkomst. Bij de verlening van de bouwvergunning is een overeenkomst geen toetsingsgrond.

Locatie-eisen en woningbouwcategorieën in casus Sturingerland

In de casus Sturingerland is sprake van particuliere eigenaren die ieder een deel van het gebied ontwikkelen. In de casus realiseert eigenaar B detailhandel en sluit een anterieure overeenkomst, verwezenlijkt eigenaar C kantoren en sluit een posterieure overeenkomst en bouwt eigenaar D woningen, maar sluit geen overeenkomst met de gemeente. De gemeente ontwikkelt zelf de eigen grond in het gebied. De volgende eisen en bepalingen zouden in het exploitatieplan voor de casus nodig of nuttig zijn:

- een grondgebruikskaart met de uitgiftecategorieën van de vier eigendommen in het gebied (ook de gemeente). Dit moet voor alle eigendommen, ook al is een overeenkomst getekend, omdat het grondgebruik basisinformatie is voor de exploitatieopzet;
- eisen over de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken, nutsvoorzieningen en openbare ruimte (in ieder geval voor de werken en werkzaamheden op de gronden van eigenaren C en D, ervan uitgaande dat voldoende afspraken zijn gemaakt met eigenaar B. De bepalingen over het bouwrijp maken zullen doorgaans voor het hele exploitatiegebied gelijk zijn);
- regels over de uitvoering van werken en werkzaamheden, zoals gemeentelijk toezicht op de uitvoering. Deze regels zullen normaal gesproken voor het hele gebied gelijk zijn;
- regels over de woningbouwcategorieën en particulier opdrachtgeverschap in het plangebied, namelijk situering en aantal van de categorieën. De gemeente neemt een bepaling op in het exploitatieplan waarin staat op welke kavels sociale huurwoningen en particulier opdrachtgeverschap moeten worden gerealiseerd, onder verwijzing naar de grondgebruikskaart. Ter onderbouwing van het aantal sociale huurwoningen wordt eveneens verwezen naar de Woonvisie van de gemeente waarin

- de behoefte aan het aantal sociale huurwoningen is opgenomen;
- regels over de toewijzing van woningen en kavels;
 - regels tegen woningspeculatie bij sociale koopwoningen;
 - bij een uit te werken globaal bestemmingsplan een verbod om te starten met het uitvoeren van werken en werkzaamheden totdat een uitwerkingsplan in werking is getreden.

Bepalingen of acties die voor de gemeente ook nodig of nuttig zijn, maar niet in het exploitatieplan zitten:

- het tijdig bepalen van de prijsgrens voor sociale koopwoningen via afstemming met regiogemeenten en een besluit;
- opname van een percentageregeling voor woningbouwcategorieën in het bestemmingsplan of projectbesluit;
- regels voor woonruimteverdeling in de Huisvestingsverordening.

4.15 Verbod uitvoeren werken of werkzaamheden

Bij een globaal uit te werken bestemmingsplan zal het exploitatieplan veelal ook globaal zijn en nog geen concrete regels bevatten. Om te voorkomen dat vooruitlopend op die nog te stellen regels al werken worden uitgevoerd, die mogelijk niet binnen de op te stellen regels kunnen passen, bepaalt artikel 6.12, zesde lid Wro dat in zo'n situatie het exploitatieplan de uitvoering van bepaalde werken en werkzaamheden kan verbieden. Bij een dergelijke verbodsbepaling kan flexibiliteit nodig zijn. Daarom voorziet het zesde lid er tevens in dat in het exploitatieplan kan worden bepaald, dat burgemeester en wethouders ontheffing kunnen verlenen van het verbod.⁶⁵ Aan een exploitatieplan bij een uit te werken bestemmingsplan kan de volgende bepaling worden toegevoegd:

verbod
uitvoeren
werken of
werkzaam-
heden

Voorbeeldbepaling

Voor gronden waarvoor een uitwerkingsplan van het bestemmingsplan moet worden vastgesteld, is het verboden de volgende werken werken of werkzaamheden uit te voeren voordat de uitwerking in werking is getreden:*opsomming volgt*.....

B&W kunnen ontheffing verlenen van het in het vorige lid bedoelde verbod, indien dit past in een in voorbereiding zijnde of nog niet in werking getreden vastgesteld uitwerkingsplan, zodra het ontwerp-uitwerkingsplan ter visie is gelegd.

65 Kamerstukken II, 2004/05, 30218 nr. 3, p. 40.

ook andere oplossing Overigens kan bij elk globaal bestemmingsplan via de fasering in het exploitatieplan en het stellen van regels hierover dit doel ook bereikt worden. Op grond van artikel 6.13, tweede lid, onder c, kunnen in het exploitatieplan regels worden gesteld met betrekking tot het uitvoeren van werken en werkzaamheden ter uitvoering van de grondexploitatie. Dat kunnen ook regels over de fasering en koppelingen zijn.

4.16 Totstandkoming exploitatieplan

koppeling met ruimtelijk besluit

Op grond van artikel 6.12 lid 4 Wro dient het vaststellen van het exploitatieplan gelijktijdig te gebeuren met de vaststelling van het bijbehorende ruimtelijk besluit (bestemmingsplan, projectbesluit, wijzigingsplan of het projectafwijkingbesluit). Het is niet toegestaan om vooruitlopend op of na de vaststelling van het ruimtelijk besluit een exploitatieplan vast te stellen. Tevens is het niet mogelijk om een exploitatieplan, wanneer eenmaal vastgesteld, weer in te trekken.⁶⁶ Voorafgaand aan de vaststelling van het exploitatieplan en het ruimtelijk besluit hoeven de procedures niet gelijktijdig doorlopen te worden; vanzelfsprekend is dit echter wel.

gevolgen niet-vaststelling

Indien de gemeente geen exploitatieplan -of niet tijdig een exploitatieplan- vaststelt in gevallen waarin dit wel verplicht is, bestaat de kans dat dit gevolgen heeft voor het bestemmingsplan. Naar verwachting zal het bestemmingsplan in die gevallen geheel of gedeeltelijk door de Raad van State vernietigd worden als gevolg van het niet, of niet tijdig vaststellen van een exploitatieplan terwijl dit wel vereist is. Zie hiervoor verder hoofdstuk 3.

inspraak-procedure

Afhankelijk van de inhoud van de gemeentelijke inspraakverordening kan het noodzakelijk/verplicht zijn dat ingezetenen en belanghebbenden de mogelijkheid tot inspraak hebben, voorafgaand aan de ter inzage legging van het ontwerp-exploitatieplan. Hiervoor moet de in of voor de inspraakverordening beschreven procedure worden doorlopen.

Vorbereidingsprocedure van het exploitatieplan

Voor de vaststelling van het exploitatieplan en het ruimtelijk besluit moet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb worden doorlopen. B&W zijn belast met deze taak.

terinzage-legging

Dit betekent dat B&W het ontwerp-exploitatieplan voor een periode van zes weken ter inzage leggen (artikel 3:16 Awb). In deze periode kunnen belanghebbenden mondeling of schriftelijk hun zienswijze kenbaar maken (artikel 3:15 Awb).

openbaarheid

Bij de ter inzage legging van het ontwerp exploitatieplan en het besluit tot vaststelling van het exploitatieplan worden tevens alle stukken die betrek-

⁶⁶ Kamerstukken II 2004/05, 30 218 nr. 3, p. 19.

king hebben op het besluit ter inzage gelegd. De hoofdregel van de Wet openbaarheid van bestuur stelt dat publiekrechtelijke plannen openbaar zijn. Dit geldt ook voor het exploitatieplan. Dit impliceert dat in beginsel alle onderdelen van het exploitatieplan ter inzage moeten worden gelegd. Echter de Wet openbaarheid van bestuur bepaalt dat het verstrekken van informatie achterwege blijft als bijvoorbeeld financiële belangen van de gemeente zich daartegen verzetten (artikel 10 lid 2 sub b Wob). Er zijn ook nog andere belangen die een rol kunnen spelen in de Wob.

Voorafgaand aan de ter inzage legging dient deze ter inzage legging aangekondigd te worden in een of meer dag-, -nieuws of huis aan huis bladen of op andere geschikte wijze (artikel 3:12 Awb). Daarnaast dienen de eigenaren van de percelen en opstallen in het te ontwikkelen gebied, als vermeld in het kadaster, in kennis te worden gesteld van de ter inzage legging (artikel 6.14 lid 1 Wro). Voorts moeten BenW de kennisgeving langs elektronische weg verzenden.

kennisgeving

De gemeenteraad stelt het exploitatieplan vast. Er is één uitzondering op vaststelling door de raad. De raad kan de bevoegdheid tot vaststelling van een project(afwijkings)besluit of een wijziging van een bestemmingsplan delegeren aan BenW tezamen met de bevoegdheid tot vaststelling van het bijbehorende exploitatieplan (artikel 3.10, lid 4, en 3.40, lid 1, Wro).

vaststelling

De raad stelt het exploitatieplan tegelijkertijd vast met het ruimtelijk besluit. Omdat een exploitatieplan daar een soort 'uitwerking' van is, hoort de raad eerst het ruimtelijk besluit vast te stellen en vervolgens het exploitatieplan. In de Wro is geen bepaling opgenomen over de tijd die gelegen mag zijn tussen het moment van ter inzage legging van het ontwerp exploitatieplan en de vaststelling van het exploitatieplan. Op grond van artikel 3.8 lid 1 Wro beslist de gemeenteraad binnen twaalf weken na de ter inzage van het ontwerp bestemmingsplan over de vaststelling van het bestemmingsplan. Artikel 3.11 lid 1 Wro bevat vergelijkbare bepalingen voor het project(afwijkings)besluit. Bij een wijziging geldt een termijn van 8 weken. Bij koppeling aan zo'n plan wordt de termijn van 8 weken dus maatgevend. Het betreft overigens wel een termijn van orde.

Wanneer het exploitatieplan is vastgesteld wordt dit bekendgemaakt, tegelijkertijd met de vaststelling van het bestemmingsplan of het project(afwijkings)besluit in één of meer dag-, nieuws of huis aan huis bladen of op andere geschikte wijze (artikel 3:42 Awb). Binnen vier weken na vaststelling van het exploitatieplan moeten de eigenaren van gronden in het exploitatiegebied worden ingelicht over de vaststelling, de plaats waar het plan ter inzage ligt en wanneer er beroep kan worden ingediend. Daarnaast wordt de strekking van het besluit meegedeeld aan degenen die zienswijzen naar voren hebben gebracht (artikel 3:44 Awb). Voorts moeten B&W de kennisgeving langs elektronische weg verzenden.

Bekendmaking
vastgesteld
plan

- moment bekendmaking** De bekendmaking van het bestemmingsplan en het project (afwijkings)besluit kan op drie verschillende momenten plaatsvinden. De bekendmaking kan plaatsvinden twee weken na vaststelling. Wanneer gedeputeerde staten (GS) of de inspecteur van VROM een zienswijze hebben ingediend en deze zienswijze is niet volledig overgenomen in het bestemmingsplan dan wordt het ruimtelijke besluit zes weken na vaststelling bekendgemaakt. Dit geldt ook als het bestemmingsplan ten opzichte van het ontwerp gewijzigd wordt vastgesteld, afgezien van een wijziging naar aanleiding van een zienswijze van GS of de inspecteur. Als in een dergelijke situatie GS of de Minister binnen die zes weken te kennen hebben gegeven met een zogenaamde reactieve aanwijzing te zullen komen, dan worden de besluiten na zeven weken bekendgemaakt. Een reactieve aanwijzing houdt in dat een deel van het bestemmingsplan of projectbesluit geen deel blijft uitmaken van het plan of besluit.
- Op de bekendmaking van een wijzigingsplan is de Awb van toepassing (afdeling 3.6 Awb).
- terinzagelegging** Het exploitatieplan wordt met het ruimtelijk besluit en bijbehorende stukken vanaf de in de bekendmaking aangegeven datum ter inzage gelegd.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

Schema 4.5: bestemmingsplan en exploitatieplan



beroep Tegen het besluit tot vaststellen van het exploitatieplan staat beroep open voor belanghebbenden. Er is geen mogelijkheid om eerst een bezwaarschrift in te dienen, er is rechtstreeks beroep mogelijk tegen het besluit tot vaststellen van het exploitatieplan. Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na bekendmaking een beroepsschrift indienen tegen het besluit (artikel 3:44 Awb). Het beroep tegen een exploitatieplan is gekoppeld aan het beroep tegen de bijbehorende ruimtelijke maatregelen (bestemmingsplan, project(afwijkings)besluit en wijzigingsplan. Bij een bestemmingsplan en een wijzigingsplan is er rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State, bij een project(afwijkings)besluit is sprake van beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

4.17 Inschrijving exploitatieplan

Voor toekomstige eigenaren is het van groot belang om te weten dat er een exploitatieplan bestaat, dat tot de betaling van een exploitatiebijdrage bij de verlening van een bouwvergunning verplicht. Daarom worden alle kadastrale eigenaren geïnformeerd over het ontwerp- en vastgestelde exploitatieplan. Verder wordt voor alle kadastrale percelen waarop een exploitatiebijdrage of een exploitatieplan rust, een aantekening ingeschreven in het gemeentelijke register van publiekrechtelijke beperkingen op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken. Deze verplichting tot inschrijving zal geregeld worden in een aanpassing van het Aanwijzingsbesluit Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen. Wanneer dat niet tijdig voor de inwerkingtreding van de Wro geregeld kan worden, wordt gekozen voor een kadastrale registratie.

Voorbeelden

Ten behoeve van de bekendmaking van het exploitatieplan zijn hieronder twee voorbeelden opgenomen:

- *publicatie van ter inzage legging ontwerp-exploitatieplan;*
- *kennisgeving van ter inzage legging ontwerp-exploitatieplan.*

In onderstaande modellen is uitgegaan van de ter visielegging van een exploitatieplan gekoppeld aan een ruimtelijk besluit. Het gaat dus om het eerste exploitatieplan.

Publicatie ter inzage legging ex artikel 6.14 lid 1 Wet ruimtelijke ordening ontwerp exploitatieplan <naam locatie>

Ter visielegging ontwerp bestemmingsplan/wijziging van bestemmingsplan/wijziging van bestemmingsplan /projectbesluit .../projectafwijkingbesluit alsmede het bijbehorende ontwerp-exploitatieplan. Burgemeester en wethouders van <gemeente> maken bekend dat, met ingang van <datum> tot en met <datum>, voor een ieder ter inzage ligt in <adres> te <postcode> <plaats>:

het bestemmingsplan/wijziging van bestemmingsplan/wijziging van bestemmingsplan projectbesluit .../projectafwijkingbesluit alsmede het bijbehorende ontwerp-exploitatieplan <naam locatie>, met bijbehorende stukken. Openingstijden: <openingstijden>. Op verzoek kunnen de desbetreffende stukken buiten kantooruren worden ingezien. U kunt hiervoor een afspraak maken onder telefoonnummer <nummer>. Het ontwerp-exploitatieplan is tevens in te zien via de gemeentelijke website: <website>

Een kopie van het ruimtelijk besluit kost Een voor openbaarheid geschikte kopie van het exploitatieplan kost ...

Het bestemmingsplan wordt begrensd door Het plan voorziet in...

Het ontwerp-exploitatieplan voorziet in

Gedurende bovengenoemde termijn van 6 weken kan een ieder schriftelijk een zienswijze over het ontwerp bestemmingsplan/wijziging van bestemmingsplan/wijziging van bestemmingsplan / projectbesluit / projectafwijkingbesluit en het ontwerp-exploitatieplan indienen bij de gemeenteraad < adres >. Tevens kan een ieder gedurende diezelfde 6 weken mondeling zijn of haar zienswijze kenbaar maken bij de gemeenteraad. Mondelinge zienswijzen kunnen op afspraak worden ingediend bij <naam>, telefoonnummer <nummer>.

Daarnaast is het mogelijk om uw zienswijze kenbaar te maken via de gemeentelijke website: <website> afdeling <bekendmakingen/projecten>. U kunt uw zienswijze ook indienen via zienswijzen@gemeentenaam.nl

Burgemeester en wethouders van.....

Kennisgeving eigenaren ter inzage legging ontwerp exploitatieplan

Volgens de openbare registers van het Kadaster bent u eigenaar van het perceel/de percelen te <plaats>, kadastraal bekend gemeente <gemeente>, sectie <sectie>, nummer(s) <perceelnummer>, groot (respectievelijk) <grootte>.

Het/de gemelde perceel/percelen is/zijn geheel of gedeeltelijk begrepen in het besluit van het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente <gemeente> op grond van artikel 6.14 van de Wet ruimtelijke ordening van <datum> tot vaststelling van het ontwerp-exploitatieplan <naam locatie>.

Voor de terinzagelegging en het indienen van zienswijzes verwijzen we naar de bijgevoegde bekendmaking.

Het exploitatieplan dient door de gemeenteraad gelijktijdig te worden vastgesteld met het bestemmingsplan. Op grond van artikel 3.8 lid 1 onder e Wro dient de gemeenteraad uiterlijk binnen twaalf weken na de terinzage legging van het ontwerp bestemmingsplan het bestemmingsplan vast te stellen en daarmee ook het exploitatieplan vast te stellen.

Wij zullen u, nadat het exploitatieplan is vastgesteld binnen 4 weken op de hoogte stellen van de vaststelling. Nadat de vaststelling van het exploitatieplan bekend is gemaakt in het <huis-aan-huis blad> kunt u gedurende 6 weken beroep tegen de vaststelling aantekenen bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Voor nadere informatie kunt u contact opnemen met <naam>. Ook voor vragen over deze brief, kunt u contact opnemen met <naam>, onder telefoonnummer <nummer>.

Burgemeester en Wethouders van <gemeente>

Bijlagen:

1. bekendmaking ontwerp-exploitatieplan
2. Kopie ontwerp-exploitatieplan
3. Kopie concept-raadsbesluit

Hoofdstuk 5

Financiële aspecten van het kostenverhaal

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het gemeentelijk grondbeleid en de grondexploitatie bekeken vanuit een financieel oogpunt. Eerst komt het grondbeleid aan de orde en enkele algemene zaken. Daarna de anterieure overeenkomst. Vervolgens worden alle onderdelen van de exploitatieopzet van het exploitatieplan behandeld, gevolgd door een rekenmodel voor de exploitatieopzet. Vervolgens komt de relatie van het exploitatieplan met een aantal andere aspecten aan de orde. Tenslotte wordt gekeken naar de financiële aspecten van de posterieure overeenkomst.

5.2 Grondbeleid en grondexploitatie van de gemeente

Na de invoering van de Grondexploitatiewet is er vanuit het blikveld van de gemeente een vijfstromenland zichtbaar in de wijze waarop grondproductie financieel gestalte kan krijgen. Iedere hoofdstroom kent een kostenverhaalsrelatie. Die vijf hoofdstromen om grondproductiekosten te verhalen kunnen als volgt geduid worden:

- *Een: Actieve grondpolitiek:* de gemeente is grondeigenaar en ondernemer; de gemeente draagt alle kosten en risico's, en incasseert de opbrengsten;
- *Twee: Samenwerking op basis van een bouwclaimmodel/joint venture formule:* de gemeente is samen met een of meer andere partner (s) grondeigenaar en ondernemer: kosten, opbrengsten en risico's, worden in afgesproken verhoudingen gedeeld;
- *Drie: Anterieure overeenkomst Grondexploitatiewet:* dit is een overeenkomst die door de gemeente wordt gesloten met een particuliere grondeigenaar, voorafgaand aan het vaststellen van een exploitatieplan;
- *Vier: Posterieure overeenkomst Grondexploitatiewet:* dit is een overeenkomst die wordt gesloten nadat een exploitatieplan is vastgesteld;
- *Vijf: Kostenverhaal via de bouwvergunning op basis van een vastgesteld exploitatieplan.*

Daarnaast zijn er binnen een locatie verschillende mengvormen denkbaar. De eerste twee invalshoeken zullen alleen maar kort worden aangestipt.

vijf
hoofdstromen

Onder de WRO beschikte de gemeente in plaats van de drie laatstgenoemde genoemde kostenverhaalsmethoden over de methodiek van een exploitatieovereenkomst (gebaseerd op de exploitatieverordening die voortkomt uit artikel 42 WRO) en de baatbelasting (art 222 Gemeentewet). De drie laatste hebben te maken met de Wro en komen daarom uitvoeriger aan bod.

Hoofdstroom één: actieve grondpolitiek

actief
grondbeleid

Hoofdstroom een behelst een actieve grondpolitiek waarbij de gemeente de kosten verhaalt door deze in de kostprijs van bouwgrond of bouwrijpe grond te verwerken. Het verschil tussen voorgerecalculeerde kosten en voorgerecalculeerde opbrengsten is het voorzienbaar tekort of voorzienbaar overschot. Een voorzienbaar tekort moet op voorhand vanuit de algemene middelen of een egalisatiereserve worden aangezuiverd om een gebiedsontwikkeling ter hand te kunnen nemen. Bij een nacalculatie kan sprake zijn van een budgettair neutrale uitkomst, verlies of winst. De Wro verandert in principe niets aan het actieve spoor. Toch kan er voor de gemeente aanleiding zijn te heroverwegen of de argumentatie om actief te willen zijn op de grondmarkt bij de grondproductie nog valide is. De belangrijkste argumenten, uitgaande van het grondbeleidsinstrumentarium onder de huidige WRO, voor actief grondbeleid zijn hieronder samengevat:

argumenten
voor actief
grondbeleid

1. De overheid kan bestuurlijke doelen realiseren rond volkshuisvesting, duurzaamheid, ecologie, architectuur, stedenbouwkundige kwaliteit, economische ontwikkeling en vele andere door gecombineerde inzet van het privaatrecht en publiekrecht.
2. De gemeente kan op deze manier de gewenste kwaliteit in de openbare ruimte realiseren. Ook de afweging tussen aanleg en beheer van de openbare ruimte is in een en dezelfde hand.
3. De gemeente heeft een grotere invloed op de tijdige verwezenlijking van het project.
4. Er is een grotere kans dat het plan integraal wordt uitgevoerd en dat kosten en opbrengsten in een plan worden verrekend via bijvoorbeeld binnenplanse verevening.
5. Er kan verevening plaatsvinden tussen plannen (complexen); we noemen dit bovenplanse verevening. Er kan winst behaald worden op de grondproductie en na bestuurlijke afweging kan dat worden ingezet ten behoeve van bijvoorbeeld een voorzienbaar tekort op een ander ruimtelijk ontwikkelingsproject (een binnenstedelijke ontwikkeling, een functieveranderinglocatie of een herstructureringsgebied).
6. Het weerbarstigste bestaande instrumentarium voor kostenverhaal (baatbelasting, exploitatieovereenkomst) op particulieren kan worden omzeild.
7. Er kan, naast het gronduitgiftebeleid, invloed worden uitgeoefend op de

in rekening te brengen gronduitgifteprijsen binnen grenzen van mededinging en staatssteun.

8. Er zijn, naast de uitoefening van de regietaak, aanvullende sturingsmogelijkheden voor de realisatie van de bestuurlijke doelen.
9. De gemeente kan meer kosten verhalen en winst maken op de grondexploitatie. De gemeente is vrij om de prijs van de door haar zelf uit te geven gronden te bepalen.

Diverse argumenten om een actieve grondpolitiek te voeren lijken niet meer geheel valide te zijn door de komst van de Wro. De gemeente kan immers meer kosten verhalen. De kosten die in rekening gebracht kunnen worden, sluiten beter aan op actieve gebiedsontwikkeling, waardoor een actieve rol niet meer in alle gevallen vanzelfsprekend is. De gemeente kan meer locatie-eisen stellen; de regierol wordt versterkt. Daarnaast lijkt het afbreukrisico van het kostenverhaal in de Wro, vergeleken met het instrumentarium van exploitatieverordening en baatbelasting, geringer.

Daarom lijkt het verstandig voor een gemeente om de grondpolitiek - dit is de wijze waarop de instrumenten uit het grondbeleid gedoseerd en gecombineerd worden ingezet - opnieuw te bezien. Het is zinvol na te gaan of de gemeente een andere balans moet en kan vinden tussen regisseur willen zijn, versus het risicodragende ondernemerschap op de grondmarkt. Dat zijn twee verschillende rollen. De Wro maakt het mogelijk regietaken krachtiger ter hand te nemen zonder zelf per definitie ondernemer te zijn bij de productie van bouwgrond dan wel bouwrijpe grond. Het is daarom zinvol om de regietaken binnen een gemeente meer expliciet te gaan duiden en organisatorisch in te bedden. Aan te bevelen is om bewust te verkennen wat de meerwaarde is van een actieve grondpolitiek.

De regierol kent een scala aan invalshoeken en taken waarvan de belangrijkste hier zijn samengevat:

- Vaststellen van ruimtelijke, kwalitatieve, financiële en programmatische kaders voor gebiedsontwikkeling;
- Zorgen voor toegesneden besluitvormingsprocedures;
- Tot stand brengen van een heldere rolverdeling tussen partijen in een gebied of project;
- Vaststellen van onderlinge relaties tussen en afstemming bij deelprojecten rond geld en logistiek;
- Formuleren en opzetten van realiseerbare (deel)projecten;
- Zorg dragen voor een interactief proces dat leidt tot planvorming, draagvlak, legitimatie en realisatie;
- Inzetten van beschermingsinstrumenten op planologisch juridisch gebied zoals voorbereidingsbesluiten;
- Hanteren van de gereedschapst grondbeleid;

geldigheid
argumenten

heroverweging
gemeentelijke
rol

regierol

- Acquisitie en declaratiebewaking van subsidies van andere overheden;
- Gerichte en gedoseerde inzet van eigen subsidiemiddelen;
- Sturen en bewaken van de integrale uitvoering en flexibiliteit;
- Ontmoedigen van free-riders;
- Sturen op fasering alsmede opnamevermogen (absorptie) van de markt door stimuleren en afremmen van ontwikkelingen op andere locaties;
- Samenbrengen van organisatievermogen, ontwerp (planvorming), besluitvorming (openbaar bestuur) en geld (investeerdere).

duidelijkheid
over gemeente-
lijke kostprijs

De komst van de Wro betekent dat er in het actieve spoor meer duidelijkheid kan komen welke kosten de overheid in de eigen kostprijs meeneemt. Soms neemt een gemeente in de eigen kostprijs uitgaven mee waarvan onduidelijk is of ze nuttig en noodzakelijk zijn om te komen tot bouwgrondproductie. Soms is er interne druk om zoveel mogelijk kosten in de actieve grondexploitatie mee te nemen omdat de algemene middelen (de algemene dienst van de gemeente) dekkingsmiddelen tekort komt. De gemeentelijke praktijk is veelkleurig. Er zijn gemeenten die voor intern gebruik al beschikken over een limitatieve lijst waarop staat welke kosten meedoen in de kostprijs van zelf uit te geven bouwgrond of bouwrijpe grond. Andere gemeenten laten het afhangen van specifieke omstandigheden en financiële ruimte die in een plan aanwezig is.

kosten-
soortenlijst

In alle gevallen kan het handig zijn om in het vervolg de kostensoortenlijst uit het Bro als houvast te gebruiken. Daarmee worden interne discussies beslecht. Met andere woorden: het kan handig zijn dat de gemeente ook bij de samenstelling van de kostprijs van de zelf uit te geven grond (bij een actieve grondpolitiek), de kostensoortenlijst van het Bro als leidraad gaat gebruiken. Uiteraard wordt in die eigen kostprijs dan niet de inbrengwaarde van de grond genomen, maar de werkelijk uitgegeven aankoopbedragen⁶⁷ en de prognose van de uitgaven van nog aan te kopen percelen. Relevant kan ook zijn na te gaan of de apparaatskostentoedeling naar algemene middelen en grondbedrijf gewijzigd moet worden. Het kan zijn dat een gemeente kosten van werkzaamheden ten laste van de algemene middelen brengt, die onder de Grondexploitatiewet kunnen worden verhaald. Denk bijvoorbeeld aan de kosten bij de startfase van een project. Er zijn gemeenten die deze kosten betalen vanuit de algemene middelen waardoor deze aldus niet in de eigen kostprijs van uit te geven grond opgenomen worden. Nu de kostensoortenlijst van het Bro ruimer is geformuleerd kunnen deze kosten alsnog in het kostenverhaal worden betrokken (deze kosten mogen overigens maar tot een bepaald maximum worden meegenomen in het exploitatieplan⁶⁸). Door deze gewijzigde toerekening neemt de kostprijs

67 Zie artikel 63 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

68 Zie paragraaf 4.8.

van de eigen actieve productie van het grondbedrijf toe, waardoor een voorgenomen winstafdracht wellicht lager wordt, maar die lagere winstafdracht wordt dan weer gecompenseerd door lagere kosten binnen de algemene dienst. Per saldo kan ook bij zelfrealisatie door particuliere eigenaren het kostenplaatje van de gemeente daardoor wellicht geoptimaliseerd worden.

Hoofdstroom twee: bouwclaim- en joint venture samenwerkingsmodellen

Bij hoofdstroom twee (bouwclaim/joint venture) wijzigt financieel technisch door de komst van de Wro niets. Deze samenwerkingsvormen zijn containerbegrippen en kenmerken zich - naast vele inhoudelijke afspraken - door een gedetailleerde kostenverdeling, opbrengstenverdeling en risicodeling. Wel kan ten principale de belangenafweging om langs deze lijn of via een van de andere sporen te gaan opereren anders worden, omdat de overheid een krachtiger terugvaloptie heeft in de nieuwe Wro: die terugvaloptie komt tot uitdrukking in de eerder genoemde nieuwe mogelijkheid kostenverhaal te plegen via het exploitatieplan. Bij een bouwclaim- of joint venturemodel is er sprake van (enige) kostendeling, verdeling van opbrengsten en risicodeling bij het ondernemerschap, terwijl het accent bij een anterieure overeenkomst, posterieure overeenkomst of bouwvergunning ligt op kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen. De afweging om een samenwerking via een bouwclaim- of joint venturemodel aan te gaan kan door de komst van de Wro in een andere context komen te staan. Ook hier geldt dat de meerwaarde van zo'n samenwerkingsvorm expliciet moet blijken ten opzichte van het nieuwe instrumentarium.

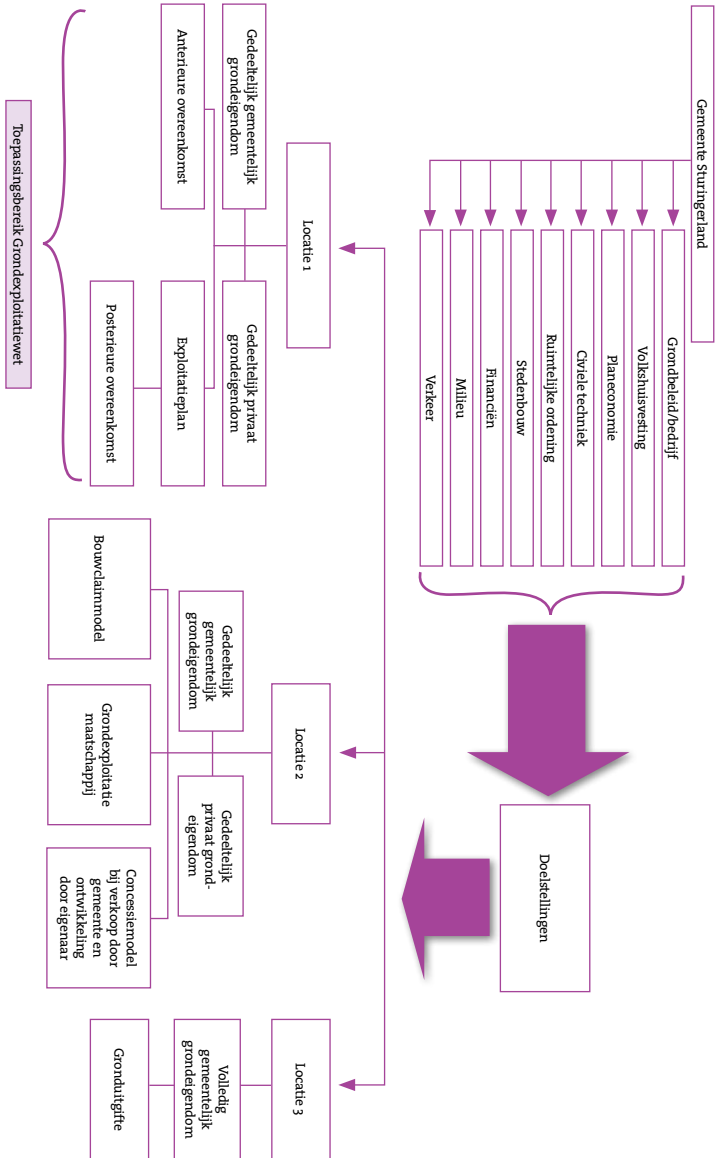
bouwclaim

De verplichte paragraaf grondbeleid in de begroting is een prima platform om wijzigingen in de manier waarop de gemeente zich nu en straks gaat manifesteren op de grondmarkt, voor het voetlicht te brengen.⁶⁹ In de verdere tekst zal worden ingegaan op de hoofdstromen drie tot en met vijf: de drie nieuwe kostenverhaal mogelijkheden bij particuliere grondexploitatie.

Schematisch kan het in deze paragraaf gemaakte onderscheid als volgt worden weergegeven:

69 Zie artikel 9 juncto 16 Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

Schema 5.1: grondbeleid bij drie locaties



5.3 De structuurvisie als basis voor locatieontwikkeling

De structuurvisie biedt een basis voor de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. In die structuurvisie kunnen ontwikkellocaties en projecten worden aangeduid. Denkbaar is dat deze structuurvisie wordt voorzien van een stedelijk programma en van een investeringsprogramma voor de bovenwijkse werken. Deze beide documenten kunnen jaarlijks worden geactualiseerd. Wij adviseren een structuurvisie te maken waarin de basis-ingrediënten worden vastgelegd rond zes onderwerpen:

- de wenselijke globale bouwproductie van woningen, winkels, kantoren, bedrijfsterrein, etc;
- de te ontwikkelen gebieden met een aanduiding van het stedenbouwkundig stramien (hoogstedelijk, compact stedelijk, suburbaan, landelijk en vele andere) en planning;
- de grote infrastructurele en sport, recreatie- en groenprojecten;
- de projecten en gebieden waar rood voor rood- alsmede rood voor groen-arrangementen kunnen spelen;
- de duiding van de verbindende schakel tussen bepaalde gebieden of alle gebieden ten behoeve van bovenplanse verevening via anterieure overeenkomsten;
- omschrijving van bovenplanse kosten ten behoeve van een fondsbijdrage uit het exploitatieplan voor bovenplanse kosten.

Vanzelfsprekend wordt met de techniek van tekenen en rekenen een indicatie gegeven over de economische uitvoerbaarheid van zo'n structuurvisie.

Wij bevelen aan naast de structuurvisie een jaarlijks voortschrijdend uitvoeringsprogramma te maken. Dat document kan een plaats krijgen in de jaarlijkse routine rond de meerjarenprogrammabegroting en kan bevatten:

- een stedelijk programma: de hoeveelheden woningen met locaties en jaartallen, assortimenten, bouwvorm en financieringscategorie. Het is een document om het programma in een exploitatieplan voor een specifieke locatie te kunnen onderbouwen;
- de actuele vormgeving van de bekostiging van grote werken (zie een voorbeeldschema in paragraaf 5.4);
- de actuele getallen die gelden bij bovenplanse verevening (anterieure spoor);
- de actuele getallen die worden gehanteerd bij het in rekening brengen van ruimtelijke ontwikkelingen (anterieure overeenkomst).

onderwerpen

economische
uitvoerbaarheid
uitvoerings-
programma

5.4 Verschillende schaalniveaus in kosten

In de praktijk komen we verschillende schaalniveaus in de investeringen tegen. Ze kunnen uiteen worden gerafeld in een aantal groepen:

Groep Een: werken, maatregelen en voorzieningen binnen de begrenzing van een exploitatiegebied uitsluitend ten dienste van dat exploitatiegebied.

Groep Twee: werken, maatregelen en voorzieningen buiten de grens van een exploitatiegebied, maar uitsluitend ten dienste van dat exploitatiegebied.

Groep Drie: werken, maatregelen en voorzieningen buiten of binnen het exploitatiegebied, die van belang zijn voor het exploitatiegebied en een of meer exploitatiegebieden of bestaande wijken buiten het exploitatiegebied (bovenwijkse en meerwijkse voorzieningen).

Groep Vier: werken, maatregelen en voorzieningen buiten het exploitatiegebied, waaraan kan worden bijgedragen op grond van een structuurvisie.

De *eerste* groep is de meest eenvoudige. Deze behelst werken, maatregelen en voorzieningen binnen de gebiedsbegrenzing van een exploitatieplan die alleen maar gerealiseerd worden ten behoeve van de nieuwe gebiedsontwikkeling. Voorbeelden daarvan zijn: aanleg van woonstraten, woonerven, blok en buurtgroen.

De *tweede* groep omvat kosten van werken, maatregelen en voorzieningen die buiten de gebiedsbegrenzing van een exploitatieplan zijn gesitueerd doch die uitsluitend gedaan worden ten behoeve van het betreffende exploitatieplangebied. Voorbeelden daarvan zijn: investeringen in natuurcompensatie (aankoop en aanleg, niet het onderhoud of beheer), retentiegebieden/waterberging, een ontsluitingsweg vanuit het exploitatieplangebied met alleen een functie voor dat gebied. Het is evident dat deze kosten voor 100 % drukken op het exploitatiegebied.

Voor de eerste en tweede groep geldt het volgende schema:

eerste en
tweede groep

kenmerk	Handelwijze
Profijt	Ja, er is sprake van nut voor de te ontwikkelen locatie
Toerekenbaar	De uitgaven zouden niet gedaan zijn wanneer de gebiedsontwikkeling niet had plaatsgevonden Volledige toerekenbaarheid mits ze passen in de kostensoortelijst
Proportioneel	Ze drukken voor 100% op het exploitatiegebied
Onderbouwing	Onderbouwing in een structuurvisie is niet nodig
Fondsvorming	Is niet aan de orde
Zijn deze kosten verhaalbaar in de anterieure overeenkomst?	Ja
Zijn deze kosten verhaalbaar via het exploitatieplan?	Ja, maar er geldt wel een micro en macro aftopping, zie paragraaf 5.7.
Zijn deze kosten verhaalbaar in de posterieure overeenkomst	Ja, maar er geldt wel een micro en macro aftopping, zie paragraaf 5.7.

De *derde* groep omvat kosten van werken, maatregelen en voorzieningen die gedaan worden *buiten of binnen* het exploitatiegebied maar die ook van belang zijn voor meerdere (lees: andere) aan te leggen exploitatiegebieden of voor bestaande wijken. Bijvoorbeeld een verbindingsweg tussen twee wijken of het wegnemen van een hindercirkel waarvan twee of meer wijken profijt hebben. Andere voorbeelden zijn het maken van een wijkpark in het ene exploitatiegebied mede ten behoeve van een ander exploitatiegebied, ecologische zones, een rondweg, een stadspark. Hier komen we terecht op het terrein van de bovenwijkse werken, ofschoon deze term in de wettekst niet wordt genoemd. Als kosten deels aan bestaande wijken worden toegerekend, dient de gemeente er rekening mee te houden, dat dat gedeelte van de kosten niet verhaalbaar is via de grondexploitatie.

derde groep

Kenmerk	Handelwijze
Profijt	Ja er is sprake van nut voor de locatie
Toerekenbaar	De uitgaven zouden niet gedaan zijn wanneer de gebiedsontwikkeling niet had plaatsgevonden
Proportioneel	Ze drukken voor een nader te bepalen deel op het exploitatiegebied; het is nuttig dat de verdeling consistent is en dat de gemeente een bestendige gedragslijn hanteert
Onderbouwing	Onderbouwing in een structuurvisie is niet nodig maar kan zinvol zijn
Fondsvorming	Is niet aan de orde
Zijn deze kosten verhaalbaar in het anterieure spoor?	Ja
Zijn deze kosten verhaalbaar in het publieke spoor? Zie hiervoor	Ja, maar er geldt wel een micro- en macro- aftopping, zie paragraaf 5.8
Zijn deze kosten verhaalbaar in het posterieure overeenkomst	Ja, maar er geldt wel een micro- en macro -aftopping, zie paragraaf 5.8

vierde groep

Een *vierde* groep betreft de voorzieningen en ontwikkelingen, welke mede bekostigd kunnen worden uit de in anterieure overeenkomsten toegestane bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Het gaat hier om bovenplanse verevening. Vereist is een basis in een structuurvisie. Zie hierover paragraaf 5.3.

Kenmerk	Handelwijze
Profijt	niet noodzakelijk. indirect is er wel profijt op het niveau van de structuurvisie
Toerekenbaar	niet noodzakelijk. indirect is er wel toerekenbaarheid op het niveau van de structuurvisie
Proportioneel	niet noodzakelijk. Ze drukken voor een gedeelte op het exploitatiegebied. Nuttig is om per uitgaaf een duiding te geven van het criterium om te komen tot verdeling van de kosten
Onderbouwing	Basis in structuurvisie vereist
Fondsvorming	niet verplicht, maar mag wel
Zijn deze kosten verhaalbaar in het anterieure spoor?	Ja, mits voldaan aan eisen art. 6.24 Wro, Burgerlijk Wetboek en Awb
Zijn deze kosten verhaalbaar via het exploitatieplan?	Nee
Zijn deze kosten verhaalbaar in de posterieure overeenkomst	Nee

meerjarig investeringsplan infrastructuur

Een meerjarig investeringsplan voor uitgaven van de grote infrastructuur kan een waardevolle onderbouwing zijn voor de raming die wordt opgenomen in een specifiek exploitatieplan. De tabel hieronder bevat een voorbeeld. Dit plan zou opgenomen kunnen worden in de jaarlijks op te stellen meerjarenprogrammabegroting van de gemeente. Het kan op deze wijze ook eenvoudig meelopen in de jaarlijkse herziening van een exploitatieplan en het kan tevens belangrijke handvatten geven voor een beleidsnota bovenwijkse voorzieningen.

**meerjarig
investerings-
plan infra**

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Omschrijving	Uitgaaf Cw per 1.1.2009	Subsidie Cw per 1.1.2009	Jaar van aanleg	Criterium voor de dekking	Dekking vanuit gebied A ; Cw per 1.1.2009	Dekking vanuit gebied B Cw per 1.1.2009	Dekking vanuit gebied C Cw per 1.1.2009	Dekking vanuit de bestaande stad Cw per 1.1.2009
Ecologische zone	€ 800000	Geen	2015	Gebruik	Profijt: ja	Profijt: ja	Profijt: neen	Profijt: ja
					Toerekenbaar: ja	Toerekenbaar: ja	Toerekenbaar: neen	Toerekenbaar: ja
					Proportio neel: 20 %	Proportio neel: 10%	Proportio neel: 0 %	Proportio neel: 70 %
					€ 160000	€ 80000	€ 0	€ 560000
Rondweg	€ 4000000	€ 1000000 van de provincie; aangevraagd	2012	Verkeersintensiteit	Profijt: ja	Profijt: ja	Profijt: ja	Profijt: Ja
					Toerekenbaar: ja	Toerekenbaar: ja	Toerekenbaar: ja	Toerekenbaar: ja
					Proportio neel: 35 %	Proportio neel: 30 %	Proportio neel: 5 %	Proportio neel: 30 %
					€ 1050000	€ 900000	€ 150000	€ 900000
Stadspark	€ 4200000	€ 200000 van een regionaal orgaan; te zijner tijd aan te vragen	2020	Herkomst van de bezoekers	Profijt: neen	Profijt: ja	Profijt: ja	Profijt: ja
					Toerekenbaar: neen	Toerekenbaar: ja	Toerekenbaar: ja	Toerekenbaar: ja
					Proportio neel: 20 %	Proportio neel: 25%	Proportio neel: 5 %	Proportio neel: 50 %
					€ 800000	€ 1000000	€ 200000	€ 2000000
etc	etc	Etc	etc	etc	etc	etc	etc	etc
totaal	€ 9000000	€ 1200000	Nvt	nvt	€ 2010000	€ 1980000	€ 350000	€ 3460000

Attentie: gebied C is de locatie die verder wordt gehanteerd in het rekenmodel van paragraaf 5.9. We zien in dat rekenmodel de bijdrage ad € 350.000,- terugkomen.

Toelichting bij de kolommen:

- 1: men kan hier een verdere uitsplitsing maken naar aankoop van de ondergrond, voorbereidingskosten en kosten van de daadwerkelijke aanleg; immers deze vinden plaats in verschillende jaren;
- 2: bij deze uitgaaf hoort expliciet te worden opgenomen met welk prijspeil rekening is gehouden, de prijspeildatum en of de raming in- of exclusief BTW is; volgens de kostensoortenlijst kunnen niet verrekenbare en niet gecompenseerde compensabele BTW tot de verhaalbare kosten worden gerekend;
- 3: dit geeft een beeld van de subsidie en de subsidieverstrekker. De hardheid van de subsidie (toegezegd, aangevraagd, beleidsmatige inzet, te zijner tijd aan te vragen, etc) kan worden aangegeven;
- 4: behoeft geen nadere toelichting;
- 5: het is nuttig op deze wijze het proportionaliteitsbeginsel tastbaar te maken;
- 6: tot en met 8: hier staat steeds het aandeel voor een specifiek exploitatiegebied; deze ramingen komen te staan in het exploitatieplan van dat specifieke gebied;
- 9: hier wordt het aandeel opgenomen dat aan de bestaande wijken wordt toegerekend. Dat heeft grote impact. Dit moet gedekt worden ten laste van de algemene middelen.

Het kan zijn dat rond deze uitgaven een cultuuromslag nodig is. Het vergt een planmatige doorkijk bij de gemeentelijke investeringen. Van belang is om te onderkennen dat zo'n overzicht niet vrijblijvend kan zijn. Het geeft immers houvast bij de opname van een bedrag in een specifiek exploitatieplan. Het betekent ook dat er in zekere zin een opdracht ligt tot realisatie. Binnen de algemene middelen moet het aandeel bestaande stad dan wel gedekt worden. Wanneer er niet wordt gerealiseerd dan kan terugbetaling bij de eindafrekening aan de orde zijn. Een bijzonderheid doet zich voor wanneer bij een eindafrekeningmoment de desbetreffende investeringen nog niet zijn gedaan omdat ze pas op termijn opportuun zijn: in dat geval zit in de eindafrekening nog een voorcalculatorisch element.

Het is nuttig om te beschikken over een aparte bestemmingsreserve voor deze investeringen (in het dagelijkse spraakgebruik ook wel aangeduid met bovenwijkse werken of voorzieningen) met ieder jaar:

- Een overzicht van de beginstand;
- Een verantwoording van de in het afgelopen jaar gedane uitgaven versus de voorcalculatie;
- Een (geactualiseerde) prognose van bestedingen (zie het bovenstaande schema);

toelichting
programma

cultuuromslag

bestemmings-
reserve boven-
wijken

- Een (geactualiseerde) prognose van de dekking (zie het bovenstaande schema).

functioneel
complex

Zeer wel denkbaar is ook om in het grondbedrijf hiertoe een functioneel complex⁷⁰ in te richten. Er zijn ook andere financieel-administratieve oplossingen denkbaar.

5.5 Financiële toepassing kostenverhaal in de anterieure fase

In de anterieure fase (hoofdstroom 3) is er een relatief grote vrijheid voor de gemeente om een overeenkomst te sluiten met een particuliere eigenaar.

financiële
afspraken

Maar deze vrijheid is bepaald niet onbeperkt. De volgende aanwijzingen zijn van belang:

- Er kan sowieso een overeenkomst worden gesloten over financiële elementen die ook in het publieke spoor (dus het afdwingbare spoor van het exploitatieplan) kunnen. Er is wel een belangrijk verschil met het exploitatieplan, omdat aldaar de hoogte van de raming openbaar is. In de anterieure fase is er geen voorafgaande openbare raming tenzij de mogelijkheid wordt geboden tot een *last minute* anterieure overeenkomst die onmiddellijk voorafgaat aan de vaststelling van een exploitatieplan. De exploitatie-opzet behorende bij het ontwerp exploitatieplan is dan al in de openbaarheid geweest.
- Artikel 6.24, lid 1 Wro, biedt een grondslag voor financiële bijdragen aan de grondexploitatie; dat kan ook gaan om kostensoorten in de grondexploitatie die niet op de kostensoortenlijst staan. Op die manier kan er buiten de kostensoortenlijst worden getreden. Ook kan in redelijkheid een hoger bedrag worden afgesproken voor bepaalde kostensoorten, indien de gemeente dit kan onderbouwen. Deze mogelijkheid vervalt zodra een exploitatieplan is vastgesteld.
- Artikel 6.24, lid 1 Wro spreekt ook over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen, op basis van een structuurvisie. Dat kunnen bijvoorbeeld (rood voor groen- en rood voor rood-) arrangementen zijn.

Stel dat een gemeente 5 plannen in voorbereiding heeft en deze vertonen de volgende prognose per 1.1.2008:

⁷⁰ Een grondbedrijf kent territoriale complexen en functionele complexen. Een territoriaal complex is een projectadministratie van kosten en opbrengsten voor een gebied terwijl een functioneel complex een projectadministratie is voor kosten en opbrengsten van soortgelijke activiteiten.

Gebied	Prognose uitkomst Contante Waarde per 1.1.2008	
A: uitleglocatie	Voorzienbaar overschot € 8 mln	In exploitatie genomen
B: uitleglocatie	Voorzienbaar overschot € 6 mln	In exploitatie genomen
C: inbreidinglocatie	Budgettair neutraal	In exploitatie genomen
Totaal prognose	Voorzienbaar overschot € 14 mln	In exploitatie genomen
Het volgende beeld is er van nog niet in exploitatie genomen plannen		
D: functieveranderinglocatie	Nadelig saldo € 25 mln	Nog niet in exploitatie genomen
E: uitleg voor 25 % in handen van de gemeente	Voordelig saldo € 2 mln op het gemeentelijke deel; voor zelfrealisatoren wordt geraamd dat het kostenverhaal langs de afdwingbare weg van het exploitatieplan € 6 mln lager is dan de opbrengstpotentie.	Nog niet in exploitatie genomen

Denkbaar is een bestemmingsreserve bovenplanse verevening in te stellen (dit is de verplichte fondsvorming), waarin de prognose van voorzienbare tekorten en voorzienbare overschotten wordt opgenomen voor de in exploitatie genomen plannen en voor de nog niet in exploitatie genomen plannen. We maken daarin een prognose dat we het nadeel van gebied D (€ 25 mln.) willen dekken door de inzet van de gemeentelijke winstverwachting op in exploitatie genomen gebieden (€ 14 mln.) en door de inzet van de verwachte € 2 mln. op het nog niet in exploitatie genomen gebied. Er blijft over te dekken: € 9 mln. De prognose wordt gemaakt dat het surplus van € 6 mln. van de particuliere eigenaren in locatie E alsmede € 3 mln. uit de algemene middelen van de gemeente worden gestort in deze bestemmingsreserve. Jaarlijks maken we een voortgangsrapportage, via een herziening van of uitvoeringsdocument rond de structuurvisie, over stortingen en uitnames waarin we de bovenstaande uitkomsten actualiseren en verslag doen van het succesvol zijn van pogingen om de € 6 mln. te incasseren van particuliere eigenaren.

De beperkingen op de in rekening te brengen apparaatskosten en ten aanzien van het maximaal toelaatbare kostenverhaal, te weten: micro-aftopping (rond de apparaatskosten) en macro-aftopping (de toets aan de totale opbrengstcapaciteit) zijn bij kostenverhaal in de anterieure fase niet van toepassing.

In verband met verevening kan het in de uitvoeringspraktijk van belang zijn om te zoeken naar uitgekende gebiedsbegrenzingsen waarbij een ruimtelijk functioneel samenhangende gebiedsontwikkeling in een bestemmingsplan

**bestemmings-
reserve**

geen aftopping

gebiedsgrenzen

en navenant exploitatieplan worden ondergebracht. Stel: het is de bedoeling dat bedrijfsterreinen in stedelijk gebied worden herontwikkeld naar woningbouw. De kosten volgens de de kostensoortenlijst zijn € 40 mln., de opbrengstpotentie bij gemeentelijke gronduitgiftebeleid is € 30 mln. Er is derhalve een tekort van € 10 mln. en dit kan in het exploitatieplan en het daarop gebaseerde posterieure spoor niet verhaald worden. Stel dat een andere uitleglocatie voor bedrijfsterreinen € 15 mln. aan kosten heeft en € 25 mln. aan opbrengsten. Er kunnen dan in die andere uitleglocatie kosten worden verhaald langs de weg van het exploitatieplan: € 15 mln. Wanneer beide ontwikkelingen onder te brengen zijn in één gebiedsontwikkeling zijn er: € 55 mln. aan kosten en € 55 mln. aan opbrengsten. Hierover kan de gemeente in de anterieure fase een overeenkomst sluiten.

Particuliere eigenaren met een anterieure overeenkomst zijn gevrijwaard voor een naheffing vanwege tegenvallende kostenontwikkelingen tenzij in de overeenkomst een expliciet verrekenbeding is opgenomen. Dat verrekenbeding kan ook betrekking hebben op meevallende kostenontwikkeling. De voldane bijdrage in een overeenkomst vrijwaart altijd tegen (aanvullend) kostenverhaal bij de bouwvergunning op basis van een exploitatieplan.

5.6 Functie van de exploitatieopzet bij een exploitatieplan

basis voor publiekrechtelijk kostenverhaal

De exploitatieopzet die behoort bij een exploitatieplan vormt de noodzakelijke basis voor afdwingbaar kostenverhaal via de de posterieure overeenkomst (hoofdstroom 4) en de bouwvergunning (hoofdstroom 5). Het exploitatieplan is een publiekrechtelijk openbaar besluit. Een exploitatieplan doorloopt een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure en er kan beroep tegen worden ingesteld. Het vormt in eerste instantie als het ware een eenheid met de daaraan verbonden planologische maatregel. In een latere fase wordt het als zelfstandig document eens per jaar herzien om daarmee de exploitatiebijdragen in het afdwingbare spoor actueel te houden.

schaduwwerking bij anterieure overeenkomst

Los daarvan zullen partijen die een anterieure overeenkomst willen sluiten zo goed mogelijk willen simuleren hoe een exploitatieopzet bij een exploitatieplan er uit zal zien. Dat is een vorm van schaduwwerking van het exploitatieplan. Het is een onmisbare exercitie bij het voeren van onderhandelingen. De gemeente bootst na en de particuliere eigenaar zal ook trachten via simulatie het afdwingbare spoor inzichtelijk te maken om daarmee af te kunnen wegen of het aangaan van een anterieure overeenkomst opportuun is en meerwaarde biedt ten opzichte van het kostenverhaal via het exploitatieplan.

5.7 De exploitatieopzet en de kostensoorten in het exploitatieplan

De Wro gaat bij het exploitatieplan uit van de fictie dat de gemeente de grondexploitatie zelf ter hand neemt. Het exploitatieplan bevat een exploitatieopzet, die als basis dient voor het kostenverhaal. In paragraaf 4.6 en 4.7 is reeds aandacht geschonken aan deze exploitatieopzet en de kostensoortenlijst. In dit hoofdstuk richten we ons op de financiële toepassing ervan.

De exploitatieopzet bestaat volgens artikel 6.13, lid 1, Wro uit de volgende componenten:

- 1°. voor zover nodig een raming van de inbrengwaarden van de gronden, welke inbrengwaarden voor de toepassing van deze afdeling worden beschouwd als kosten in verband met de exploitatie van die gronden;
- 2°. een raming van de andere kosten in verband met de exploitatie, waaronder een raming van de schade die op grond van artikel 6.1 Wro voor vergoeding in aanmerking zou komen;
- 3°. een raming van de opbrengsten van de exploitatie, alsmede de peildatum van de onder 1 tot 3 bedoelde ramingen;
- 4°. een tijdvak waarbinnen de exploitatie van de gronden zal plaatsvinden;
- 5°. voor zover nodig een fasering van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen, en zo nodig koppelingen hiertussen;
- 6°. de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden.

Ad 1: een raming van de inbrengwaarden

De inbrengwaarde in de exploitatieopzet dient gebaseerd te zijn op de geobjectiveerde werkelijke waarde van de grond (en, indien van toepassing, de opstallen). Er is aangesloten bij de regeling in artikel 16, lid 4 Wvg (de zogenaamde verkeerswaarde); er wordt van uitgegaan dat particuliere eigenaren zelf de planrealisatie ter hand nemen of vrijwillig de grond inbrengen bij de gemeente. Bij percelen die onteigend zijn of waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen of welke op onteigeningsgrondslag zijn of worden verworven mag in het exploitatieplan echter worden aangesloten op de (veelal hogere) onteigeningsschadeloosstelling. De bepaling van de inbrengwaarde is een belangrijke actie in een exploitatieplan. De vraag is hoe de verkeerswaarde benaderd moet worden.

Er kan een afwijking ontstaan tussen de door de particuliere exploitant of gemeente werkelijk betaalde verwervingsprijs en de te hanteren objectieve inbrengwaarde. Dit wijkt aldus af van de gewoonlijk in de gemeente gehanteerde systematiek waarbij de betaalde of nog te betalen verwervingsprijzen rechtstreeks in de gemeentelijke grondexploitatie worden opgenomen.

onderdelen
exploitatie-
opzet

inbrengwaarde

verkeers-
waarde

verwervings-
prijs

**bouw-
vergunning**

De inbrengwaarde speelt overigens ook een rol bij de berekening van de individuele exploitatiebijdrage die betaald wordt via overeenkomst of als financiële voorwaarde bij de bouwvergunning. In die gevallen wordt de inbrengwaarde van de in de aanvraag begrepen uitgifbare grond in mindering gebracht op de exploitatiebijdrage. De ondergrond van de beoogde openbare ruimte, voor zover die op de grond van de particuliere exploitant is gepland, moet dan nog door de gemeente worden gekocht. Op dit laatste element wordt hierna nog nader ingegaan.

hoog of laag

De hoogte van de inbrengwaarde zou voor de particuliere eigenaar verschil kunnen maken bij het kostenverhaal indien sommige percelen in het gebied hoger en andere lager geraamd zouden zijn. Een verhoudingsgewijs hoge inbrengwaarde voor het eigen perceel met lage inbrengwaarden voor de andere percelen, betekent voor de eigenaar uiteindelijk een lagere exploitatiebijdrage. Andersom betekent het een hogere exploitatiebijdrage.

**gevolgen
macro-
aftopping**

Voor de gemeente is er nog een verschil. Er is een begrenzing aan de kosten die verhaald kunnen worden via het exploitatieplan. Dat noemen we de macro-aftopping. Die grens is afgeleid van de geraamde opbrengsten bij gemeentelijke gronduitgifte. De gemeente mag niet meer kosten verhalen dan er opbrengsten zijn. Een hoge inbrengwaarde kan ten koste gaan van de verhaalbaarheid van de andere kosten: immers binnen de maximaal te verhalen kosten nemen de inbrengwaarden een prominente plaats in. Indien door een hogere inbrengwaarde de totale kosten uitkomen boven de geraamde opbrengsten, kunnen niet alle kosten worden verhaald. Het kan daarmee ook leiden tot financieel-economische niet-uitvoerbaarheid van een locatie-ontwikkeling.

openbaarheid

Een ander vraagstuk behelst de openbaarheid van de inbrengwaarde in het exploitatieplan. Het is omwille van transparantie verdedigbaar de inbrengwaarde van individuele percelen in een exploitatieplan openbaar te maken. Het kan leiden tot acceptatie indien belanghebbenden zicht hebben op de waardering van het eigen perceel in vergelijking met andere percelen. Wanneer de hoogte van de inbrengwaarde aanleiding geeft tot zienswijzen en beroep kan deze waarde zonodig nog bijgesteld worden alvorens er sprake is van een onherroepelijk exploitatieplan. Tegen openbaarmaking kan echter ingebracht worden dat dit de gemeente voor de voeten kan lopen indien nog moet worden onderhandeld over een verwerving of wanneer een onteigening zich aandient. Daarbij dient in ogenschouw te worden genomen dat een bijstelling van de hoogte van een specifieke inbrengwaarde (als gevolg van aanpassing van de voor de waardering gehanteerde uitgangspunten) ook tot gevolg kan hebben dat daarmee ook de inbrengwaarden van de andere percelen dienen te worden bijgesteld, hetgeen dan weer discussie zal kunnen opleveren met andere eigenaren.

aanpassing

Het vaststellen van de inbrengwaarde geschiedt voor het eerst bij het

vaststellen van het exploitatieplan, maar mag daarna evenals alle andere kostenposten bij een eventuele herziening van het exploitatieplan worden geactualiseerd. Deze vaststelling vergt aandacht.

Verder moet in de benadering door de gemeente onderscheid gemaakt worden tussen het gedeelte dat als bouwkwavel wordt aangemerkt en het openbare ruimte gedeelte. De waarde van het eerste perceelsgedeelte is een correctie (aftrekpost) bij de berekening van de exploitatiebijdrage bij afgifte van de bouwvergunning.

Daarmee beschikt de gemeente nog niet automatisch over de ondergrond van de openbare ruimte in een plangebied. Dat was bij een exploitatieovereenkomst ingevolge de exploitatieverordening anders: die overeenkomst omvatte meestal ook een grondtransactie want er werd doorgaans geregeld dat alle grond met alle voorzieningen van openbaar nut in, op en boven de grond 'om niet' door de ontwikkelaar werd overgedragen aan de gemeente. Daarbij werd overigens de waarde van deze om niet aan de gemeente over te dragen grond door de gemeente vergoed via een verlaging van de exploitatiebijdrage. We nemen aan dat de gemeente onder de nieuwe Wro de voor de openbare ruimte bestemde gronden kan verwerven tegen een van de inbrengwaarde afgeleide prijs.

Het kan daarom nuttig zijn vroegtijdig een verwervingsprotocol en een aankoopstrategie te formuleren voor deze te verwerven gronden. Gelet op de voortgang in het plan is het gewenst om deze aankooptransacties tijdig af te wikkelen.

Daarnaast is het zinvol om een taxatieprotocol op te stellen voor de vaststelling van de inbrengwaarden. Van groot belang is onder meer om de relatie met eventuele verontreiniging helder te maken bij de waardebeoordeling. Hoe gaan we om met de verkeerswaarde van een perceel waarvan de bodem bij de huidige bestemming functioneel niet geschikt is?

Er ligt bij de taxatie ook een relatie met staatssteunvraagstukken. Bij de kamerbehandeling van de Grondexploitatiewet heeft de Minister van VROM aangegeven dat wordt uitgegaan van inschakeling van een onafhankelijke deskundige, zodat staatssteunproblemen vermeden kunnen worden.

Een bijzonder aandachtspunt vormt de vaststelling van de inbrengwaarde van de door de gemeente in te brengen openbare ruimte. Wanneer die bestaande openbare ruimte als het ware wordt omgewoeld bij die gebiedsontwikkeling – denk bijvoorbeeld aan bestaande wegen, straten, parkgedeelten – dan is het verdedigbaar een inbrengwaarde toe te kennen omdat het ruwe grondstof is bij het aan snee brengen van de gebiedsontwikkeling. In deze paragraaf gaan we niet in op andere vraagstukken zoals de relatie tussen de inbrengwaarde en herontwikkelingswaarde.

onderscheid

aankoop openbare ruimte

verwervingsprotocol

taxatieprotocol

taxatie onafhankelijke deskundige

inbrengwaarde openbare ruimte

andere kosten

Ad 2: een raming van de andere kosten in verband met de exploitatie

Er dient rekening mee te worden gehouden dat er bij de vaststelling van het exploitatieplan al kosten zijn gemaakt door de gemeente. Deze kosten mogen worden geactiveerd als boekwaarde (geïnvesteed vermogen) in een exploitatieplan. Relevant is de vraag in hoeverre in het verleden gemaakte kosten alsnog geactiveerd mogen worden. Daarbij moet de gemeente teruggrijpen op de drie criteria: profijt, toerekenbaarheid, proportionaliteit. Deze criteria gelden alleen voor werken, werkzaamheden en maatregelen. Deze begrippen zijn in paragraaf 4.8 reeds aan de orde gekomen en worden, voor zover voor dit hoofdstuk van belang, nog verderop in de tekst verklaard. Zeer wel is denkbaar dat in het verleden is geïnvesteed in infrastructuur met het oog op toekomstige ontwikkelingen. De particuliere eigenaar mag van de gemeente verwachten dat die relatie eenduidig blijkt uit historische beleidsdocumenten rond deze kostencomponenten. Gewenst is aan te tonen dat deze in het verleden een aanduiding hebben gekregen dat ze moeten worden terugverdiend uit nog aan snee te brengen gebiedsontwikkelingen. De contramal hiervan is dat er in het exploitatieplan ook kosten worden meegenomen die verband houden met toekomstige ontwikkelingen van andere gebieden. De wegen worden bijvoorbeeld voorzien van een ruimer profiel. Deze kosten van overdimensionering zijn te beschouwen als terug te verdienen uit de toekomstige ontwikkeling en vormen in ons plan een opbrengstfactor (zie hierna onder ad 3).

opbrengsten

Ad 3: een raming van de opbrengsten van de exploitatie, alsmede de peildatum;

Voor de berekening van de kosten en opbrengsten in een exploitatieplan wordt uitgegaan van de rekentechnische fictie dat het exploitatiegebied in zijn geheel in exploitatie zal worden gebracht. Dat betekent dat naast de kosten ook de opbrengsten in kaart gebracht moeten gaan worden. Tot de opbrengsten van de exploitatie conform artikel 6.2.7 Bro, worden gerekend de ramingen van de volgende opbrengsten:

- a. uitgifte van de gronden in het exploitatiegebied;
- b. bijdragen en subsidies van de gemeente;
- c. bijdragen en subsidies van derden, welke worden verkregen;
- d. bijdragen die worden verkregen of toegekend in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen.

welke opbrengsten tellen mee voor kostenverhaal?

De opbrengsten a en c dienen ter bepaling van het maximaal te verhalen bedrag in het afdwingbare spoor. De opbrengsten van bijdragen en subsidies van derden (c) doen mee als negatieve kostenpost. Deze opbrengsten komen in mindering op de maximaal te verhalen kosten. Alle particuliere eigenaren die via het exploitatieplan gaan betalen, profiteren mee van zo'n subsidie

van Rijk, provincie, regio, waterschap, etc.

Bij b dient te worden opgemerkt dat het in feite geen opbrengsten zijn, die in relatie staan tot de grondexploitatie, maar om de bijdrage van de gemeente ter dekking van het tekort. Dit bedrag telt niet mee bij het vergelijken van de kosten met de opbrengsten ter bepaling van het verhaalbare bedrag.⁷¹

De opbrengsten onder d fungeren ook als negatieve kostenpost. De bijdrage van de gemeente telt niet mee als aftrekpost in het afdwingbare spoor maar is uiteraard van groot belang bij de bepaling van de economische uitvoerbaarheid van een gebiedsontwikkeling. Deze opbrengstenpost valt weg tegen de vergelijkbare kostenpost van investeringen voor toekomstige locaties.⁷² Bij onderdeel d (*opbrengsten welke worden verkregen of toegekend in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen*) kan het gaan om bijvoorbeeld het wegnemen van een hindercirkel waarvan de kosten worden geboekt in het ene plan terwijl er evenveel profijt ontstaat voor een ander plan dat te zijner tijd wordt ontwikkeld.

Voorbeeld:

De gemeente koopt een kalvermesterij, die binnen een exploitatiegebied ligt, maar een hindercirkel heeft over twee nieuw aan snee te brengen gebieden A en B. De aankoop vergt € 3 mln. In verband met toekomstige verkoop als woonboerderij is sprake van een opbrengst van € 1 mln. Te dekken: € 2 mln. Stel dat beide plangebieden even groot zijn dan wordt er geboekt in A: Aankoop: € 3 mln Toekomstige verkoop: € 1 mln. Dekking vanuit toekomstig plangebied B: € 1 mln. Te dekken vanuit plangebied A: € 1 mln. Uiteraard moet rekening gehouden worden met rente effecten. In dit geval heeft het toekomstige plangebied B een boekwaarde die met rente aangroeit en die in de toekomst kan meedoen bij een eventueel exploitatieplan in gebied B.

Voor het kostenverhaal worden de kosten vergeleken met de opbrengsten (artikel 6.16 Wro). Het maximaal verhaalbare bedrag aan kostenverhaal kan niet hoger zijn dan de opbrengsten.

Voorbeelden:

- *Stel dat de kosten conform de Bro € 50 mln. bedragen en de opbrengsten (conform art. 6.2.7onder a Bro en art. 6.16 WRO) € 35 mln. zijn. Dan is verhaalbaar: € 35 mln.*
- *Stel dat de kosten € 30 mln bedragen en de opbrengsten zijn € 35 mln. Dan*

maximering
kostenverhaal

71 Het Bro zou deze post beter niet als opbrengst aan kunnen merken.

72 De kosten en opbrengsten voor toekomstige exploitaties vallen tegen elkaar weg en spelen dus geen rol bij het bepalen van de verhaalbare kosten in het exploitatieplan. Het zou daarom handiger zijn, wanneer het Bro ze buiten de kosten en opbrengsten plaatste.

is verhaalbaar: € 30 mln.

- *Stel dat de kosten € 50 mln. bedragen, de opbrengst i.v.m. subsidie van de Provincie (Bro 6.2.7.c) is € 10 mln en de opbrengsten conform de Bro 6.2.7. a zijn € 35 mln. Dan is verhaalbaar: € 35 ml.*
- *Stel dat de kosten € 30 mln. bedragen, de subsidie van de Provincie (Bro 6.2.7.c) is € 10 mln. en de opbrengsten conform de Bro (6.2.7.a) zijn € 35 mln. Dan is verhaalbaar: € 20 mln.*

peildatum

Gesproken wordt over een peildatum. Daarmee wordt bedoeld dat eenduidig moet zijn dat de kosten en de opbrengsten zijn geraamd op een prijspeildatum. Bijvoorbeeld: de kosten worden geraamd op € 600.000 prijspeil 1.1.2009 waarbij de uitgaaf wordt voorzien op 1.7.2011 en de parameter voor de kostenstijging 2% per jaar bedraagt. In het rekenmodel wordt dan rekening gehouden met € 600.000 te vermeerderen met 2,5 jaar kostenstijging. Hetzelfde geldt voor de opbrengsten. De inbrengwaarden worden in beginsel geraamd op de datum van de vaststelling van het exploitatieplan.

tijdvak

Ad 4: een tijdvak waarbinnen de exploitatie van de gronden zal plaatsvinden

Dat houdt in dat de begindatum en vermoedelijke einddatum aangegeven moeten worden. De begindatum is gekoppeld aan de eerste vaststelling van het exploitatieplan en de einddatum zal kunnen worden afgeleid van het moment van de laatste uitgifte van de bouwgrond (dan wel afgifte van de bouwvergunning) of afronding van de werkzaamheden en werken (woonrijpmaken, etc.).

fasering

Ad 5: voor zover nodig een fasering van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen, en zo nodig koppelingen hiertussen

Deze eis heeft twee kanten: het is een standaard gegeven bij rekenmodellen die bij gebiedsontwikkeling worden gebruikt. Alle kosten, opbrengsten, werken en werkzaamheden worden op een tijdas opgenomen en aldus verdeeld in jaarschijven. Daarmee wordt grip gekregen op de rentefactor, inflatie en kostenveranderingen.

Het is voorts een belangrijk element van de planning van een gebiedsontwikkeling. De uitvoering vindt gefaseerd plaats.

wijze van toerekening

Ad 6: de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden

Alle verhaalbare kosten worden verdeeld over alle gronden waarop de in het Bro omschreven bouwplannen zijn voorzien. Bij die verdeling wordt rekening gehouden met de draagkracht van die bouwplannen. De uitgifteprijsverhouding tussen verschillende bestemmingen of daarbinnen geldende functies slaat neer in tariefverschillen. Dit wordt verder uitgewerkt in paragraaf 5.9.

Kostensoortenlijst

Voor de kostensoorten is een kostensoortenlijst opgenomen in het Bro (zie voor een nadere toelichting paragraaf 4.7). Er moet met diverse bijzonderheden en omstandigheden rekening worden gehouden. De lijst is limitatief. Kostensoorten die er niet op staan, kunnen niet via het exploitatieplan verhaald worden. Vrijwel alle kostensoorten staan op de lijst. Niettemin zal de gemeente allereerst moeten checken of de gerealiseerde of geraamde kosten voor het project op de lijst voorkomen.

Voor de kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen die in een exploitatieopzet bij een exploitatieplan worden opgenomen gelden volgens artikel 6.13, lid 5 Wro de criteria: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit:

Profijt wil zeggen: de locatie moet nut ondervinden van de te treffen werken, maatregelen of voorzieningen. Toets geldt alleen voor locatie als zodanig, niet meer vervolgens per bouwperceel binnen de locatie

Toerekenbaarheid houdt in: er is een causaal verband tussen gebiedsontwikkeling en de kosten: de werken, maatregelen en voorzieningen zouden niet aan de orde zijn zonder dat plan of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan. Ook wanneer uitgaven langs andere weg gedekt dan wel gefinancierd worden zijn deze niet toerekenbaar. Nutsvoorzieningen (gas, water, elektra, kabel, telefoon) worden doorgaans langs andere weg bekostigd. Maar wanneer de gemeente een deel van de aanlegkosten moet betalen (onrendabele top) dan tellen deze kosten wel mee. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld gebouwde parkeervoorzieningen voor zover deze niet uit parkeerbijdragen worden gedekt. Parkeerbijdragen zijn dan:

parkeeropbrengsten uit vergunningen, uurtarieven, verkoop van parkeerplaatsen. Denk ook aan de infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen voor zover het gebied daarvoor wordt aangeslagen.

Proportionaliteit duidt erop dat indien meerdere gebieden profijt hebben van een werk, maatregel of voorziening deze naar evenredigheid (neergelegd in expliciet gemaakte verdeelmaatstaven) moeten worden verdeeld. Dat betekent dat de gemeente transparant moet aanduiden langs welke criteria deze kosten zijn verdeeld.

Voorbeelden van proportionaliteit

Wanneer een hindercirkel wordt weggenomen en meerdere ontwikkellocaties hebben profijt, dan wordt de last verdeeld naar rato over de nieuwe te ontwikkelen locaties die profijt hebben.

Wanneer een verbindingsweg wordt aangelegd tussen twee nieuwe wijken, dan kan deze bijvoorbeeld worden verdeeld naar rato van de verhouding van de verkeersintensiteit tussen de beide wijken.

Bij grote infrastructurele werken vraagt het vraagstuk van de verdeling veel aandacht (zie paragraaf 5.4).

kosten-
soortenlijst

criteria

profijt

toerekenbaar-
heid

proportiona-
liteit

splitsing kosten De exploitatieopzet bevat kosten die al gemaakt zijn (de boekwaarde, het geïnvesteerde vermogen) en kosten die nog gemaakt moeten gaan worden (voorcalculatie, prognose, prospectie). Omwille van de transparantie is het van belang om de boekwaarde te splitsen over de kostencomponenten van de kostensoortenlijst. Daarom is van belang dat het interne rekeningschema van de gemeente daarin kan voorzien (zie paragraaf 5.13). We zien bij een herziening (jaarlijkse actualisatie) van het exploitatieplan dat er steeds meer voorgerecalculeerde kosten vervangen worden door de werkelijk uitgegeven bedragen (de nacalculatie).

micro-aftopping Er is sprake van een begrenzing (*micro-aftopping*) van enkele onderdelen van de kostensoorten: kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering van werken en werkzaamheden, gemeentelijke apparaatskosten, kosten opstellen ruimtelijke plannen en kosten competities (zoals ontwerp- en ontwikkelingscompetities en prijsvragen). De daarmee verband houdende ministeriële regeling is bij de opstelling van deze Handreiking nog niet bekend. Bewust wordt deze aftopping aangeduid als een micro-aftopping daar deze betrekking heeft op slechts enkele onderdelen van de kostensoortenlijst.

macro-aftopping Er is ook sprake van een begrenzing van het totale kostenverhaal (*macro-aftopping*). Deze is eerder in deze paragraaf behandeld onder ad 3 de raming van de opbrengsten.

gebruik en beheer Kosten van bijdragen in gebruik en beheer, met uitzondering van tijdelijk beheer gedurende de exploitatieperiode, lijken niet toegestaan, want ze worden niet genoemd op de kostensoortenlijst. Maar afkoop van een toekomstig gebruiksrecht mag wel worden meegenomen.

onrendabele top sociale woning Een zogeheten onrendabele top bij de ontwikkeling van een sociale woning wordt niet genoemd op de kostensoortenlijst en doet daarom niet mee. Wel zal de gronduitgifteprijs van een sociale huur- of koopwoning in de regel verschillen van een vrije sector woning.

opstalontwikkeling De kosten en opbrengsten van opstalontwikkeling van woningen, winkels, kantoren (denk aan bouwkosten, bijkomende kosten, etc) doen niet mee in het kostenverhaal. Opstalontwikkeling voor voorzieningen van openbaar nut wel, zoals bijvoorbeeld brugwachtershuisjes. Opstalontwikkeling van gebouwen voor de openbare dienst (stadhuis, buurtcentrum, bibliotheek, school) doet om evidente redenen niet mee. De onrendabele top van de opstalontwikkeling van gebouwde en openbaar toegankelijke parkeervoorzieningen mag wel meegeteld worden.

planschade In een plangebied kan planschade optreden als gevolg van het opstellen van een nieuw bestemmingsplan. In het exploitatieplan kunnen deze kosten als kostenraming worden meegenomen. De kosten van een planschade-risico-analyse vallen eveneens onder de verhaalbare kosten.

5.8 Gronduitgifteprijsbeleid en het exploitatieplan

Binnen het exploitatieplan worden de lasten verdeeld over bouwpercelen met bouwplannen naar rato van opbrengstpotentie van die bouwpercelen. Die opbrengstpotentie wordt afgeleid van de uitgifteprijzen van bouwrijpe grond. De gemeente moet dan houvast zoeken in een uitgifteprijsbeleid dat transparant en toetsbaar is. Een bouwperceel met een hoge opbrengstpotentie betaalt relatief meer mee aan de kosten dan een perceel met een geringere opbrengstpotentie.

Gemeenten kunnen, voor de daarvoor in aanmerking komende functies, de gronduitgifteopbrengsten inschatten op basis van de residuele waarde-methode. Daarmee is het eenvoudig de kosten naar rato van draagkracht over de percelen in het plangebied te verdelen. Wanneer de methode van de residuele waarde gehanteerd wordt om de grondopbrengsten te bepalen, betekent het dat grondopbrengst bepaald wordt door van de geschatte Vrij Op Naam prijs van een woning de bouwsom (de bouwkosten, bijkomende kosten, winst en risico) af te trekken. De residuele waarde bij een kantoor of winkels wordt berekend door op de verhuurwaarde (beleggingswaarde) de bouwsom in mindering te brengen. Over het algemeen zullen de uitgangspunten voor dergelijke berekeningen tussen gemeente en particuliere exploitant verschillen. In het anterieure traject zullen partijen op basis van onderhandeling hierover komen tot de afspraken die opgenomen worden in de overeenkomst. Besluit de gemeente nadien tot het vaststellen van een exploitatieplan, dan zullen deze ramingen richtinggevend zijn voor de opbrengsten in het exploitatieplan. Veel gemeenten stellen voor de gronduitgifte ook uitgifteprijsbeleid op. Bij gemeentelijke gronduitgifte ontvangt de gemeente de grondopbrengsten zelf. Dit in tegenstelling tot particuliere exploitatie waar veelal sprake is van zowel grond- als bouwexploitatie. In een dergelijk geval komen *grondopbrengsten*, behoudens bij kaveluitgifte, niet voor. Er vindt namelijk geen kenbare grondtransactie plaats maar er wordt bijvoorbeeld een door de particuliere exploitant gerealiseerde woning met kavel verkocht. Wanneer de gemeente een exploitatieplan wil vaststellen, lijkt voor de inbrengwaardebepaling bij particuliere grondexploitatie eveneens een onafhankelijke deskundige noodzakelijk te zijn.

Een nuttige bouwsteen voor het bepalen van de opbrengsten in overeenkomsten en het exploitatieplan, is een expliciet gemaakt uitgifteprijsbeleid binnen een door de gemeenteraad vastgesteld kader. Dat houdt ook in dat de uitgangspunten die de gemeente hanteert ten aanzien van de prijzen of de prijsmethodiek openbaar zijn. De verdeling van de verhaalbare kosten vindt immers plaats naar rato van de opbrengstcapaciteit van de te bebouwen percelen (zie paragraaf 5.2 en 5.9). Percelen met de meeste opbrengstcapaciteit dragen het meeste bij aan de verhaalbare kosten. Deze opbrengstcapaciteit

residuele
waarde

beleidskader

zal daarom op een inzichtelijke wijze opgebouwd moeten zijn.

methodes

De gemeente kan op diverse manieren een uitgifteprijsstelsel hanteren, zoals naar voren komt in de handreiking 'De prijs van kwaliteit, Handreiking gemeentelijk grondprijsbeleid woningbouw'⁷³. Uitgangspunt voor de bepaling van de opbrengsten in het exploitatieplan is de fictie dat de gemeente moet aangeven welke uitgifteprijzen zij in rekening zou brengen voor de percelen met toegedachte bouwplanmogelijkheden die in het exploitatieplan zijn opgenomen. Voor de percelen die zij feitelijk als eigenaresse zelf kan uitgeven ontvangt zij, zoals hierboven aangegeven, zelf deze uitgifteprijzen (met eventuele bandbreedtes). Door voor iedere locatie die wordt ontwikkeld aan te sluiten op een vastgelegd prijzenkader wordt vermeden dat er een schijn van willekeur bestaat. Wij bevelen aan uit te gaan van opbrengsten uit gronduitgiften die door redelijk handelende partijen betaald zouden worden voor de betreffende locatie. Marktconformiteit en marktprijs zijn daarbij belangrijke trefwoorden. Echter: marktwaarde kan op verschillende manieren worden benaderd en dat geeft ruimte voor interpretatieverschillen en de opgave voor de gemeente is om die marktwaarde dan zo goed mogelijk te onderbouwen.

**sociale
woningbouw**

Er is ruimte om voor het sociale deel van de gronduitgifte, gelet op bestuurlijke doelen, een aangepaste gronduitgifteopbrengst te hanteren. De gronduitgifteopbrengst voor sociale woningbouw is doorgaans lager dan die voor vergelijkbare percelen in een ander prijssegment van de woningbouw. Bij vele gemeenten is een koersverandering rond dat uitgifteprijsbeleid voor sociale woningbouw overigens al gerealiseerd of in discussie. Een hogere gronduitgifteopbrengst voor de kavels voor sociale woningbouw leidt tot een andere verdeling van de te verhalen kosten over bouwpercelen. Een hogere grondprijs voor dergelijke kavels leidt ook tot een andere uitkomst rond de economische uitvoerbaarheid van een gebiedsontwikkeling.

**kavels voor
particulier
opdrachtgever-
schap**

Bij de prijsvorming van kavels voor particulier opdrachtgeverschap in een exploitatieplan kan volgens het Bro worden gekozen voor een op basis van een onafhankelijke taxatie vastgestelde prijs, die door de verkoper is aanvaard of voor een veiling onder toezicht van een notaris. Op die wijze kan worden bereikt dat de verkoper een marktconforme prijs ontvangt voor zijn kavel. De opbrengstprognose in het exploitatieplan dient hierop aan te sluiten. Wanneer de gemeente overigens het exploitatieplan vaststelt, is zij verantwoordelijk voor een adequate waardering van zowel de inbrengwaarden als de grondopbrengsten. Daarmee lijkt er een noodzaak te ontstaan voor een onafhankelijke taxatie van *alle* inbrengwaarden en van een betrouwbare marktconforme inschatting van de gronduitgifteopbrengsten.

73 Zie voetnoot 52, paragraaf 4.10.

Wij attenderen op het verschil tussen woningbouwcategorieën (bestemmingsplan) en de uitgiftecategorieën (exploitatieplan). De uitgiftecategorieën in het exploitatieplan zijn een verdere verfijning van de woningbouwcategorieën. Ook het gegeven dat voor de sociale woningbouw (huur en koop) vaak in een gemeente nog lage gronduitgifteopbrengsten worden gehanteerd kan worden vertaald in de gronduitgifteopbrengsten die in een exploitatieplan staan. Ook de vrije sectorwoningbouw kan worden onderverdeeld naar prijssegmenten met bijbehorende gronduitgifteopbrengsten. Los van dat alles staat overigens de afweging welke uitgifteprijs de gemeente voor de eigen actieve gronduitgifte raamt in de eigen interne grondexploitaties: gangbaar is dat dit marktconform is. Als de raming in de eigen exploitatieopzet bij eigen actieve uitgifte overeenkomt met de bovenkant van een marktconforme bandbreedte dan is er een hoger risico in de grondexploitatie en dat noopt wellicht tot een hogere algemene (bedrijfs) reserve in het grondbedrijf om risico's te kunnen pareren.

woningbouw-
categorieën en
uitgiftecatego-
rieën

uitgifteprijs
eigen grond

5.9 Rekenmodel van de exploitatieopzet in het exploitatieplan

In deze paragraaf zal door middel van een rekenvoorbeeld inzichtelijk worden gemaakt hoe de stappen verlopen bij het opzetten van de exploitatieopzet van het exploitatieplan. De rekensom in deze paragraaf is gebaseerd op een door twee van de auteurs ontwikkeld rekenmodel. Omwille van de leesbaarheid en ter vergroting van het inzicht is de rekenexercitie opgebouwd uit een aantal stappen. Einddoel van de berekening is dat een exploitatiebijdrage kan worden bepaald voor de eigendommen die vallen onder de werking van een exploitatieplan. We nemen hier de casus in de fictieve gemeente Sturingerland (zie leeswijzer). Om op basis van die gegevens te komen tot een financiële uitwerking nemen we een aantal aanvullende gegevens op.

rekenvoorbeeld

Beschrijving basisuitgangspunten woningbouwlocatie gemeente Sturingerland

De gemeente Sturingerland is voornemens een woningbouwlocatie te ontwikkelen. De locatie is 2 hectare groot en dient ruimte te bieden aan het volgende programma:

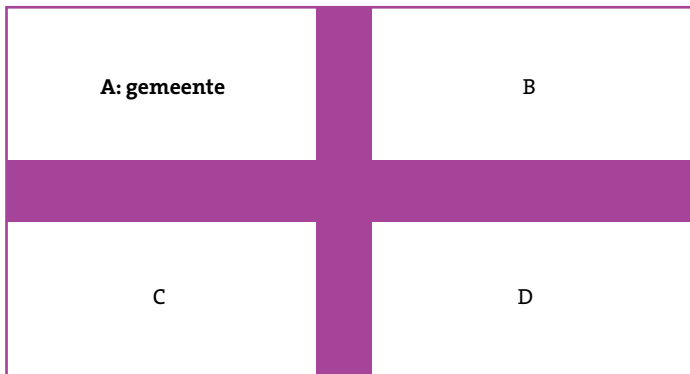
- 13 woningen, waarvan 5 sociale huur, 4 middeldure koop en 4 dure vrije sector koop;
- maatschappelijke doeleinden: 4 000 m² uitgeefbaar terrein;
- kantoren: 6000 m² brutovloeroppervlakte en we gaan uit dat daarvoor nodig is 4000 m² terreinoppervlakte;
- detailhandel: 1500 m² brutovloeroppervlakte en we nemen aan dat daarvoor circa 2000 m² terreinoppervlakte nodig is.


uitgangs-
punten

De grondpositie binnen de locatie is in handen van 4 eigenaren. Eigenaar A is de gemeente. De eigenaren B, C en D zijn particuliere exploitanten. Zie de tekening zoals opgenomen in de leeswijzer.

Hoofdplanstructuur

De gemeente beoogt een binnenplanse wegenstructuur, waarbij binnen het gebied sprake is van 2 nieuw aan te leggen hoofdwegen. Op deze wijze wordt het gebied opgedeeld in 4 kwadranten. Elk kwadrant betreft een deelontwikkeling, waarbinnen woningen, kantoren en/of detailhandel met bijbehorende voorzieningen zal plaatsvinden. Het is van groot belang dat de gemeente door middel van een stedelijk programma kan aantonen welke functies nodig zijn op deze locatie. Om het uitgifteprogramma te kunnen bepalen is het handig wanneer de gemeente terug kan vallen op beleidsdocumenten zoals een volkshuisvestelijk plan, een detailhandelsvisie en vele andere. Bovendien moet door middel van een stedenbouwkundig plan aangetoond worden waar op de locatie welke functie wordt gesitueerd. Schematisch kan de hoofdplanstructuur als volgt worden weergegeven:



 = hoofdweg/ontsluiting

De gemeente A geeft de grond in deel A zelf uit en realiseert de maatschappelijke voorzieningen.

Particuliere exploitant B gaat in deel B de detailhandel realiseren en gaat over tot zelfrealisatie en is bereid met de gemeente een anterieure overeenkomst te sluiten.

Particuliere exploitant C gaat in deel C de kantoren verwezenlijken, gaat eveneens over tot zelfrealisatie en is bereid met de gemeente, nadat een

exploitatieplan is vastgesteld, een posterieure overeenkomst te sluiten. Particuliere exploitant D gaat in deel D de woningen tot stand brengen en gaat ook over tot zelfrealisatie. Hij is niet bereid een anterieure of posterieure overeenkomst met de gemeente te sluiten.

De noodzaak van het maken van een exploitatieplan voor het gehele gebied staat buiten kijf. Er zijn immers bouwplannen conform Bro, er zijn kosten conform Bro en op het moment van het vaststellen van het bestemmingsplan is het kostenverhaal niet verzekerd bij exploitant C en exploitant D. Dat noopt tot het maken van een exploitatieplan voor de gehele locatie.

Stap	In het rekenmodel is dit tabel	
1	A	het inventariseren van de algemene gegevens
2	B	de rekentechnische uitgangspunten (de parameters)
3	C	het ruimtegebruik op de locatie
4	D	het productieprogramma uitgezet in de tijd
5	E	het inventariseren van de grondopbrengsten
6	F	het inventariseren van alle opbrengsten
7	G	het inventariseren van de kosten
8	H	de macro aftopping van de te verhalen kosten
9	I	de berekening van de exploitatiebijdrage
10	J	de eindafrekening
11	K	de berekening van het percentage van de kosten dat is gerealiseerd

Hierna komt een aantal rekentechnische stappen aan bod. Per stap zal een korte toelichting worden gegeven.

Stap 1: het inventariseren van algemene gegevens

In dit onderdeel wordt een aantal gegevens opgenomen die noodzakelijk zijn om de berekening te kunnen identificeren alsmede uniek te maken. Ook kunnen data en statusgegevens worden opgenomen. Het volgende overzicht is illustratief en kan een handvat bieden om de gegevens systematisch te documenteren. Het behoeft geen betoog dat deze vastlegging bij elke berekening van evident belang is. Aldus ontstaat het volgende gegevensblok:

Tabel A: het inventariseren van de algemene gegevens		
omschrijving	gegevens	toelichting
naam bestemmingsplan	(naam)	
naam exploitatieplan	(naam)	
datum berekening	31 oktober 2007	
auteur	(naam)	
gemeente	sturingerland	
complexnummer	(nummer)	
complexnaam	(naam)	
complexonderdeel	(naam)	
projectnaam	(naam)	
projectnummer	(nummer)	
projectmanager	(naam)	
bestandsnaam van de berekening	sturingerland versie (nummer)	
kaart van het exploitatiegebied	(nummer)	dit is de kaart die is bedoeld in artikel 6.13.1. van de WRO
kaart met kadastrale gegevens	(nummer)	
kaart met voorgenomen grondgebruik	(nummer)	hier kunnen ook de uitgeefbare percelen op staan
kaart met werken,voorzieningen werkzaamheden	(nummer)	
belemmeringenkaart	(nummer)	
status	(naam)	dat kan zijn: concept, ontwerp in procedure, vastgesteld, onherroepelijk, geactualiseerd

Het is nuttig rond de grootte van het bestemmingsplan een bewuste keuze te maken. Een exploitatieplangebied is gelijk aan of kleiner dan het bestemmingsplangebied. Bij het maken van de keuze speelt de macro-aftopping (het gegeven dat het kostenverhaal niet hoger mag zijn dan de opbrengsten in het plan), (zie paragraaf 5.7) een rol. Bundeling van bouwgrondproductie in grotere bestemmingsplannen kan daardoor om evidente redenen vruchten afwerpen wanneer een kleiner deelgebied wordt afgetopt op de kosten en een ander deelgebied meer opbrengsten heeft dan kosten. Het maximum aan te verhalen kosten is namelijk de hoeveelheid kosten conform de kostensoortenlijst minus de opbrengstpotentie bij gemeentelijke gronduitgifte en de subsidies. Bij een grote gebiedsontwikkeling met veel samenhangende werken, werkzaamheden en voorzieningen is onderbrenging ervan in één exploitatieplan logisch. Bij een bestemmingsplan binnenstad met diverse inbreidingslocaties die onderling noch ruimtelijk noch functioneel gekoppeld zijn, zullen meerdere exploitatieplannen bestaan. Bij de exploitatieopzet is de inventarisatie van de rekentechnische uitgangspunten (de parameters) ook een noodzakelijke stap.

Stap 2: de rekentechnische uitgangspunten (de parameters)

In ons gebied hanteren we diverse uitgangspunten om te rekenen. Het gaat om rente, onvoorzien, kostenstijging en opbrengststijging. Het is handig bij de parameters aan te sluiten op bestendig gemeentelijk beleid. Elke afwijking kan immers een aanleiding vormen om in het geweer te komen tegen het exploitatieplan.

Tabel B: de rekentechnische uitgangspunten (de parameters)		
prijspeildatum: 1 januari van het jaar	2009	
rentevoet per jaar	5,0%	1,050
kostenstijging per jaar in %	2,0%	1,020
opbrengststijging per jaar in %	2,0%	1,020
onvoorzien als % van de nog te maken kosten	2,0%	1,020
fasering: in enig jaar	1 juli	de inbrengwaarden en bijdrage bovenwijks zijn gefaseerd op 1 januari 2009; we veronderstellen dat dit de vaststellingsdatum is voor het exploitatieplan.

Stap 3: het ruimtegebruik op de locatie

In de praktijk van alledag zijn het programma voor een plangebied - *wat kan er gebouwd worden*- en de bijbehorende ruimteconsumptie van groot belang. Daarom wordt dit ruimtegebruik altijd in kaart gebracht. Dat gebeurt in deze stap. In de onderstaande tabel is het ruimtegebruik van de casus uitgewerkt naar een aantal gangbare componenten. Dit is tevens een hulpmiddel om de investeringen zo goed mogelijk te kunnen ramen.

tabel C: het ruimtegebruik op de locatie						
de gemeente heeft 5000 m ² in eigendom			openbare ruimte			
Programma	totaal	uitgeefbaar	groen	water	verharding	% uitgeefbaar
4000 m ² maatschappelijke voorzieningen	5000	4000	400	200	400	80

Particulier eigenaar B heeft 5000 m ² in eigendom.			openbare ruimte			
Programma	totaal	uitgeefbaar	groen	water	verharding	% uitgeefbaar
1500 m ² bvo detailhandel	5000	2000	200	1300	1500	40

particulier C heeft 5000 m ² in eigendom			openbare ruimte			
Programma	totaal	uitgeefbaar	groen	water	verharding	% uitgeefbaar
6000 m ² bvo kantoren	5000	4000			1000	80

particulier D heeft 5000 m ² in eigendom			openbare ruimte			
Programma	totaal	uitgeefbaar	groen	water	verharding	% uitgeefbaar
5 sociale huur	1200	650	100	50	400	
4 middendure koop	1730	1200	80	50	400	
4 dure vrije sector	2070	1600	80	50	340	
	5000	3450	260	150	1140	69

Het ruimtegebruik kan in eerste instantie worden berekend op basis van kengetallen, zodra een eerste bestemmingsplanschets aanwezig is, is het aan te bevelen om te controleren of het getekende ruimtegebruik globaal overeenkomt met de berekeningen om tussentijds bijstellingen te kunnen plegen. Het is belangrijk om tijdens de gehele duur van het proces dit soort controlemomenten in te bouwen. We kunnen aan deze tabel ook een gegeven ontlenen dat bij stap 9 betekenis krijgt en dat is het uitgifbare percentage van ieders grondpositie. Voor Particulier D is dat bijvoorbeeld 69%.

uitgifbaar
percentage

Stap 4 : het productieprogramma uitgezet in de tijd

Nu volgt een stap die in de Wro ook essentieel is om een individuele exploitatiebijdrage te kunnen uitrekenen.

Tabel D: het productieprogramma uitgezet in de tijd							
	2009	2010	2011	2011	2012	2013	2014
gemeente							
maatschappelijke voorzieningen				4000 m ²			
particulier B							
detailhandel				1500 m ² bvo			
particulier C							
kantoren					6000 m ² bvo		
particulier D							
sociale huur						5 stuks	
middendure koop						4 stuks	
dure vrije sector						4 stuks	

In het uitgifteprogramma zijn aantallen woningen, m² maatschappelijke voorzieningen, m² bvo kantoor en m² bvo winkels opgenomen. In het bestemmingsplan worden aangewezen bestemmingen zoals sociale huur, sociale koop en percelen voor particulier opdrachtgeverschap en andere woningbouw in een percentage uitgedrukt. Die aangewezen bestemmingen mogen volgens artikel 6.18 lid 1 Wro worden onderverdeeld in uitgiftecategorieën. Dit artikel schrijft voor dat ten behoeve van het kunnen bepalen van een exploitatiebijdrage uitgiftecategorieën worden vastgesteld. Een gemeente kan dan bijvoorbeeld de woningbouw verdelen naar vele uitgiftesegmenten met bijbehorende vrij op naam grenzen. Het is gewenst hier evenwicht te zoeken tussen het nauwkeurig willen bepalen van het programma versus de inflexibiliteit die dit in de gebiedsontwikkeling met zich mee kan brengen. Een beperkt aantal uitgiftecategorieën heeft de charme van eenvoud. Denk-

uitgifte
categorieën

branches baar is dat detailhandel in het exploitatieplan wordt verdeeld naar branches. Een perceel voor een supermarkt levert qua grondopbrengst meer op dan bijvoorbeeld een perceel voor een functie van verkoop van volumineuze goederen. Dat geldt ook voor bedrijventerreinen: denkbaar is bij de uitgiftecategorieën voor bedrijven onderscheid te maken in hoogwaardig, laagwaardig, zichtlocatie etc. De andere woningbouw is in ons voorbeeld verdeeld naar middeldure koop en dure vrije sector koop.

basiseenheden Het is duidelijk dat verschillende hoeveelheidsoorten (kavels, m², bvo, etc) niet zomaar bij elkaar geteld kunnen worden. Dat noopt ertoe om alles onder één noemer te brengen. Einddoel is namelijk dat we een exploitatiebijdrage kunnen uitrekenen per bouwperceel/bouwplan. De Wro schrijft voor dat alle verschillende hoeveelheidsoorten onder een noemer gebracht worden. Dat zijn de basiseenheden. De wet geeft geen dwingende aanwijzing hoe het programma kan worden omgezet naar basiseenheden. Het is denkbaar alles om te zetten naar m² uitgeefbaar terrein. We treffen dan een lastige component aan en dat is de gestapelde bouw. Alles omzetten naar m² bvo is evenzeer weerbarstig. Denkbaar is – conform de systematiek van de in het dagelijkse spraakgebruik zo genoemde Bruine Boekje uit lang vervolgen tijden⁷⁴ – te gaan werken met een omzetting naar woningequivalenten: één woning is gelijk aan één woningequivalent en andere uitgiftes worden eveneens vertaald naar een woningequivalent. Bijvoorbeeld 100 m² bvo kantoor wordt beschouwd als één woningequivalent. Deze vertaalslag heeft nog niet te maken met of minder rendabele invulling of met de draagkracht. De vertaling kan te maken hebben met de kostprijs van de openbare ruimte die per eenheid noodzakelijk is. Mag worden aangenomen dat 100 m² kantoor qua bouwgrondproductie even duur is als een kavel voor een woning? Duidelijk is dat een dergelijke benadering leidt tot verschillende uitkomsten per gemeente en zelfs, binnen een gemeente, per plangebied.

gewogen eenheden De basiseenheid per uitgiftecategorie wordt in de systematiek van de Wro vermenigvuldigd met een gewicht dat ontleend is aan de onderlinge uitgifteprijsverhouding. Door alle gewogen eenheden bij elkaar te tellen ontstaat een hoeveelheid gewogen basiseenheden. De ten hoogste verhaalbare kosten worden verdeeld door de gewogen basiseenheden en dat leidt tot een tarief. Wij bevelen aan de systematiek van de Wro op een zo eenvoudig mogelijke manier toe te passen. Men kan stellen dat in de benadering van de Wro sprake is van een volume aan bouwpercelen met mogelijke bouwplannen dat wordt vermenigvuldigd met de gronduitgifteprijs per afzonderlijk bouwperceel. De optelsom leidt ook dan tot gewichten. Het gewogen aandeel kan ook worden berekend door de grondopbrengstpotentie van de bouwpercelen

74 'Grondkosten woningbouw', VNG en Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 1968.

te nemen en te relateren aan de totale grondopbrengst. Een uitgeefbaar perceel heeft dan een relatief aandeel in de totale grondopbrengstpotentie. De wetgever spreekt over basiseenheden met gewichtsfactoren maar materieel kan hetzelfde worden bereikt langs bovenstaande weg. Toepassing van de techniek van basiseenheden en gewichten kan veel maatwerk per gemeente met zich meebrengen. In deze Handreiking borduren wij voort op een weg die de basiseenheden en gewichten, naar onze mening, op een effectieve en efficiënte manier invult.

Ook het uitgiftemoment moet in ogenschouw genomen worden. Alle uitgiftes kunnen immers op verschillende momenten plaatsvinden. Als uitgiftemoment is genomen: de afgifte van de bouwvergunning (particulier B, C, D) of notariële verkoop van grond (gemeente A)

uitgifte-
moment

Stap 5: het inventariseren van de grondopbrengsten

Tabel E: het inventariseren van de grondopbrengsten				
omschrijving	uitgifteprijs per eenheid in euro's exclusief BTW is		volume	totaal in €
gemeente				
maatschappelijke voorzieningen	200	per m ²	4000	800000
particulier B				
bvo detailhandel	400	per m ² bvo	1500	600000
particulier C				
bvo kantoren	220	per m ² bvo	6000	1320000
particulier D				
sociale huur	15000	per kavel	5	75000
middendure koop	50000	per kavel	4	200000
dure vrije sector	120000	per kavel	4	480000
			totaal	3475000

Alle geplande gronduitgiftes krijgen naar draagkracht een aandeel van de kosten. Dat relatieve aandeel wordt gebaseerd op een marktconforme uitgifteprijs, welke ontleend kan worden aan het gemeentelijke (geactualiseerde) uitgifteprijsbeleid. Dat maakt het opportuun dat dit beleid beschreven is. Wanneer de gemeente voor een kavel voor een dure vrije sector woning - zoals in onze casus het geval is - vanwege de marktwarde een acht keer hogere grondprijs in rekening brengt dan voor een sociale woning dan is de verhouding bij het versleutelen van de kosten 8:1. Het is daarom van vitaal belang om te komen tot een beschrijving van het gemeentelijke gronduitgifte prijsbeleid (zie paragraaf 5.8). Zichtbaar is gemaakt welke uitgifteprijs-

uitgifteprijs

zen de gemeente Sturingerland hanteert. We houden bij de opbrengsten uit verkoop van gronden rekening met een opbrengstenstijging van 2% die in de tabel bij stap 2 is genoemd.

Stap 6: het inventariseren van alle opbrengsten

Tabel F: het inventariseren en in de tijd uitzetten van alle opbrengsten										alle bedragen * € 1000
verwij- zing	verwij- zing	omschrij- ving	nomi- naal	con- tant	prog- nose	prog- nose	prog- nose	prog- nose	prog- nose	prog- nose
Wro	Bro				1 juli 2009	1 juli 2010	1 juli 2011	1 juli 2012	1 juli 2013	1 juli 2014
6.13.1.c.3	6.2.7.a	gronduit- gifte door de ge- meente	841	744			841			
6.13.1.c.3	6.2.7.a	gronduit- gifte door particu- lier B	630	558			630			
6.13.1.c.3	6.2.7.a	gronduit- gifte door particu- lier C	1415	1193				1415		
6.13.1.c.3	6.2.7.a	gronduit- gifte door particu- lier D	825	663					825	
		subtotaal	3711	3157						
6.13.1.c.3	6.2.7.b	bijdragen en subsi- dies ge- meente	0	0						
6.13.1.c.3	6.2.7.c	bijdrage provincie	200	169				200		
6.13.1.c.3	6.2.7.d	bijdrage andere gebieds- exploita- tie	200	177			200			
			4111	3503	0	0	1671	1615	825	0

Deze tabel laat per regel een verwijzing zien naar Wro en Bro. Er is rekening gehouden met een subsidie van de provincie alsmede met doorbelasting van kosten naar een ander plangebied. De openbare ruimte is iets groter gemaakt opdat een naastgelegen gebied in de toekomst kan worden ontwik-

keld. Wanneer dat aan de orde is kunnen ook bijdragen van het waterschap en van de nutsbedrijven worden verwerkt.

Stap 7: het inventariseren van de kosten

Tabel G: het inventariseren van de kosten												
alle bedragen * € 1000												
Wro	Bro	Bro	omschrijving	toelichting	nominaal	contant	geinvesteerd vermogen	inbreng waarde en bijdrage bovenwijken	prognose 1 juli 2009	prognose 1 juli 2010	prognose 1 juli 2011	prognose 1 juli 2012
raming van de inbrengwaarden												
6.13.1.c.1	6.2.3.a		gemeente	5000:30	150	150	0	150	0	0	0	0
6.13.1.c.1	6.2.3.b		gemeente		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.c.1	6.2.3.c		gemeente		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.c.1	6.2.3.d		gemeente		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.c.1	6.2.3.a		particulier B	5000:40	200	200	0	200	0	0	0	0
6.13.1.c.1	6.2.3.b		particulier B		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.c.1	6.2.3.c		particulier B		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.c.1	6.2.3.d		particulier B		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.c.1	6.2.3.a		particulier C	5000:50	250	250	0	250	0	0	0	0
6.13.1.c.1	6.2.3.b		particulier C	op uit-geefbaar terrein	300	300	0	300	0	0	0	0
6.13.1.c.1	6.2.3.c		particulier C		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.c.1	6.2.3.d		particulier C	op uit-geefbaar terrein	20	20	0	20	0	0	0	0
6.13.1.c.1	6.2.3.a		particulier D	5000:60	300	300	0	300	0	0	0	0
6.13.1.c.1	6.2.3.a		particulier D		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.c.1	6.2.3.a		particulier D		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.c.1	6.2.3.a		particulier D		0	0	0	0	0	0	0	0
raming van andere kosten												
6.13.1.c.2	6.2.4.a		onderzoek		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.c.2	6.2.4.b		bodemsanering en grondwerken		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.c.2	6.2.4.c	6.2.5.a	aanleg nutsvoorzieningen		50	50	50	0	0	0	0	0
6.13.1.c.2	6.2.4.c	6.2.5.b	aanleg riolering		300	281	100	0	0	100	100	0
6.13.1.c.2	6.2.4.c	6.2.5.c	aanleg wegen e.d.		405	359	0	0	0	200	0	205
6.13.1.c.2	6.2.4.c	6.2.5.d	aanleg OV infra		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.c.2	6.2.4.c	6.2.5.e	aanleg groen		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.c.2	6.2.4.c	6.2.5.f	openbare verlichting		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.c.2	6.2.4.c	6.2.5.g	straatmeubilair		400	400	400	0	0	0	0	0
6.13.1.c.2	6.2.4.c	6.2.5.h	gebouwde parkeervoorzieningen		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.c.2	6.2.4.d		maatregelen		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.c.2	6.2.4.e	6.2.5.a	kosten buiten exploitatiegebied		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.c.2	6.2.4.e	6.2.5.b	idem		0	0	0	0	0	0	0	0

							geinvesteerd vermogen	inbrengwaarde en bijdrage bovenwijken	prognose	prognose	prognose	prognose
Wro	Bro	Bro	omschrijving	toelichting	nominaal	contant	1.1.2009	1.1.2009	1 juli 2009	1 juli 2010	1 juli 2011	1 juli 2012
6.13.1.C.2	6.2.4.e	6.2.5.c	idem		350	350	0	350	0	0	0	0
6.13.1.C.2	6.2.4.e	6.2.5.d	idem		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.C.2	6.2.4.e	6.2.5.e	idem		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.C.2	6.2.4.e	6.2.5.f	idem		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.C.2	6.2.4.e	6.2.5.g	idem		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.C.2	6.2.4.e	6.2.5.h	idem		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.C.2	6.2.4.f		kosten voor toekomstige locaties		200	177	0	0	0	0	200	0
6.13.1.C.2	6.2.4.g		VTU		100	91	0	0	0	50	50	0
6.13.1.C.2	6.2.4.h		opstellen ruimtelijke plannen		250	246	200	0	0	50	0	0
6.13.1.C.2	6.2.4.i		ontwerpcompetities		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.C.2	6.2.4.j		gemeentelijke apparaatskosten		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.C.2	6.2.4.k		tijdelijk beheer		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.C.2	6.2.4.l		raming planschade		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.C.2	6.2.4.m		niet terugvorderbare belasting		0	0	0	0	0	0	0	0
6.13.1.C.2	6.2.4.n		rente		100	100	100	0	0	0	0	0
			onvoorzien		19	17	nvt	nvt	0	8	7	4,1
			kostenstijging		45	40	nvt	nvt	0	12	18	15
totaal					3440	3332	850	1570	0	420	375	224

In de bovenstaande tabel zijn de kosten in de tijd gefaseerd. Er is per regel aangesloten op de artikelen van Wro en Bro. Voor de percelen die A, B, C en D inbrengen is een inbrengwaarde genomen van € 30, € 40, € 50 en € 60 per m². Bij perceel C is ook verwijdering van een opstal aan de orde. De waarde is € 300.000. De sloop van de opstal van particuliere eigenaar C vergt € 20.000 (prijsspeil 1.1.2009). Andermaal zij gememoreerd dat de berekening is gebaseerd op de veronderstelling dat de gemeente het plangebied integraal zelf ter hand gaat nemen. De inbrengwaarden zijn gebaseerd op onafhankelijke taxaties conform de instructie van de wetgever. Er is ook een geïnvesteerd vermogen (ofwel: een boekwaarde). In afwijking van de huidige praktijk die beperkingen kent rond het kostenverhaal van al gemaakte kosten, kunnen in deze kostenopzet de al gemaakte kosten worden opgenomen mits ze op de kostensoortenlijst voorkomen en mits voldaan wordt aan de criteria profijt, toerekenbaarheid, proportionaliteit. De kosten zijn exclusief BTW en bij de exploitatiebijdrage wordt geen BTW in rekening gebracht. Aan de kostenkant kan er wel sprake zijn van een kostenpost: de niet terugvorderbare en/of niet gecompenseerde compensabele BTW. Dat houdt in dat de gemeente de betaalde BTW die niet terug wordt ontvangen van het BTW compensatiefonds dan wel niet kan worden teruggevorderd, kan opvoe-

BTW

ren als verhaalbare kosten. De kosten zijn contant⁷⁵ gemaakt op 1.1.2009. Dit is tevens de datum waarop in deze casus het bestemmingsplan wordt vastgesteld. Uit het geheel van aannames blijkt hoeveel kosten (en opbrengsten) worden verwacht. Het is van het grootste belang dat de kosten op een gedegen manier worden onderbouwd. Immers: de kosten tellen door in de te berekenen exploitatiebijdrage. Wij adviseren daarom zo weinig mogelijk te werken met stelposten, maar steeds uit te gaan van ramingen die gebaseerd zijn op gedegen onderzoek, bestekken of offertes.

contante
waarde

Stap 8: de macro-aftopping van de te verhalen kosten

Tabel H: de aftopping van de kosten alle bedragen * € 1000		
Volgens de systematiek van de GEW kan via een exploitatiebijdrage verhaald worden: Het totaal van de kosten minus externe subsidies en minus de kosten die met het oog op toekomstige bebouwing zijn gemaakt met als maximum het totaal van de grondopbrengsten conform gemeentelijk beleid.		
	cw 1.1.2009	
de kosten zijn	3332	zie tabel G
bijdrage provincie	169	zie tabel F
bijdrage andere gebiedsexploitatie	177	zie tabel F
netto kosten	2986	
de grondopbrengsten zijn	3157	zie tabel F
conclusie de grondopbrengsten zijn hoger dan het maximaal te verhalen bedrag dus verhaald kan worden: 2986		

Van belang zijn hier de artikelen 6.16 en 6.18 lid 5 Wro. Volgens de systematiek van de Wro kan via een exploitatiebijdrage verhaald worden: het totaal van de kosten minus externe subsidies met als maximum de opbrengstpotentie. De te verhalen kosten zijn op die manier gemaximeerd. In de tabel wordt zichtbaar hoe deze macro aftopping in zijn werk gaat. Aangezien de opbrengstpotentie van ons plan Sturingerland hoger is dan de totale kosten, kunnen de kosten volledig worden verhaald en is er in dit geval geen sprake van aftopping van de kosten. Het is daarbij belangrijk om eerst de verkregen subsidies van de kosten af te trekken, aangezien deze zijn verkregen ter dekking van de gemaakte kosten.

Het grondbedrijf heeft diverse productiesoorten. We kennen uitleglocaties

type locaties

75 Contant maken betekent kortweg: wat op de startdatum op een rentedragende bankrekening gezet moet worden om de voorspelde uitgaven op de geraamde momenten te verrichten.

(bouwgrondproductie op weiland en akkerland). Daar zijn de marktconforme opbrengsten doorgaans hoger dan de kosten. Er zijn ook binnenstedelijke locaties. Bestaand bedrijventerrein wordt dan bijvoorbeeld omgezet naar wonen, kantoren en/of winkels. In zo'n locatie overstijgen de kosten (vaak) de opbrengsten. Dat komt door de hoge kosten van verwerving en bijvoorbeeld veelvoorkomende bodemsanering. Dan is het aannemelijk dat hier de opbrengstpotentie maatgevend is voor de begrenzing van het kostenverhaal terwijl op een uitleglocatie de totaliteit aan kosten (minus) subsidie doorgaans de kostenverhaalslimiet bepaalt.

**economische
uitvoerbaar-
heid voor
gemeente**

Dit illustreert dat ook bij zo'n binnenstedelijke locatie de economische uitvoerbaarheid eerst veilig gesteld moet worden voordat er gestart kan worden met de uitvoering. Uiteindelijk kan die uitvoerbaarheid verzekerd worden door een financiële injectie van de gemeente. Dat vergt een bestuurlijke afweging die vanaf de startfase van de planvoorbereiding een pregnante rol moet spelen. Wanneer er geen draagvlak is voor zo'n bijdrage van de gemeente dan is verdere planvorming vruchteloos tenzij particuliere eigenaren anterieure overeenkomsten willen sluiten op zodanige condities dat het geheel uitvoerbaar wordt. Wij adviseren om de economische uitvoerbaarheid van een plan waarvoor een exploitatieplan aan de orde kan zijn, ook intensief en vroegtijdig te beoordelen. In de startfase moet dat al verkend worden. Wanneer de planvorming uitmondt in een definitief ontwerp met bijbehorend bestemmingsplan of projectbesluit dient een en ander vergezeld te gaan van een degelijke exploitatiebegroting bij een exploitatieplan. Voordat het plan in procedure komt moet de dekking van een eventueel tekort vanuit de algemene middelen veilig gesteld zijn.

Stap 9: de berekening van de exploitatiebijdrage

tabel I: de berekening van de exploitatiebijdrage				
ten hoogste is te verhalen		2986	cw per 1.1.2009	
aandeel van gemeente	744	dit is	23,6	% van de opbrengstcapaciteit
aandeel van particulier B	558	dit is	17,7	% van de opbrengstcapaciteit
aandeel van particulier C	1193	dit is	37,8	% van de opbrengstcapaciteit
aandeel van particulier D	663	dit is	21,0	% van de opbrengstcapaciteit
totaal	3157		100,0	

De gemeente geeft bouwrijpe grond uit en het kostenverhaal is daardoor anderszins verzekerd. Particulier B heeft een anterieur contract en de inhoud daarvan is bepalend voor het bedrag dat betaald wordt alsmede voor de afrekeningsmomenten. Het kostenverhaal is daardoor anders verzekerd.

Particulier C sluit een posterieure overeenkomst		
deze particulier betaalt:	1129	dit is 37,8% van de verhaalbare kosten
correctie in verband met de inbrengwaarde	-200	het uitgeefbare percentage van de inbrengwaarde; dit is 80% van 250
correctie in verband met de inbrengwaarde	-300	waarde opstal op eigen terrein
correctie in verband met de inbrengwaarde	-20	sloopkosten opstal op eigen terrein
de gemeente koopt de openbare ruimte	-50	dit is 20% van de inbrengwaarde van 250
contractueel te betalen door particulier C	559	per 1.1.2009
particulier D betaalt als financiële voorwaarde bij de bouwvergunning		
deze particulier betaalt per valuta 1.1.2009	627	dit is 21% van de verhaalbare kosten
correctie in verband met de inbrengwaarde	-207	het uitgeefbare percentage van de inbrengwaarde; dit is 69% van 300
te betalen	420	als financiële voorwaarde bij de bouwvergunning
de gemeente koopt de openbare ruimte	-93	dit is 31 % van de inbrengwaarde van 300
saldo voor particulier D	327	per 1.1.2009

De gemeente kan via een posterieure overeenkomst of de bouwvergunning de exploitatiebijdrage in rekening brengen bij eigenaren die geen gronduitgifteovereenkomst, een bouwclaim- of joint ventureovereenkomst of anterieure overeenkomst met de gemeente hebben gesloten. Verwezen wordt naar de artikelen 6.17 en 6.19 Wro. In onze casus is particulier C bereid tot een posterieure overeenkomst: de in de posterieure overeenkomst op te nemen exploitatiebijdrage kan worden ontleend aan bovenstaande rekensom. Artikel 6.19 van de Wro is relevant indien het kostenverhaal plaatsvindt per bouwvergunning: er wordt aangegeven dat de verschuldigde exploitatiebijdrage wordt berekend door het aantal gewogen eenheden en gedeeltes van eenheden (in ons rekenvoorbeeld is dat de berekende relatieve opbrengstpotentie) op te tellen, dat is toegeedeeld aan de in de vergunningaanvraag bedoelde gronden, dan wel indien dat tot een hoger aantal leidt: het aantal gewogen eenheden dat is opgenomen in de vergunningaanvraag. Vervolgens wordt dit aantal vermenigvuldigd met het bedrag per gewogen eenheid. Er kunnen zich verschillende situaties voordoen:

kostenverhaal via bouwvergunning

twoe situaties

De particuliere eigenaar dient een bouwplan in waarin de aan het bouwperceel toegekende bouwmogelijkheid niet geheel wordt uitgenut: de exploitatiebijdrage wordt dan gebaseerd op het volume dat in het exploitatieplan is opgenomen.

De particulier dient een bouwplan in waarin de aan het gehele bouwperceel toegekende bouwmogelijkheid wordt benut op een gedeelte van het perceel: Dit lijkt in strijd met het exploitatieplan, doch kan zich voordoen. Dit zal bijvoorbeeld het geval zijn indien het exploitatieplan de mogelijkheid toelaat van de bouw van 2 woningen op een bouwperceel; de eigenaar kiest er voor een grote woning te bouwen op slechts een gedeelte van het bouwperceel. In dat geval is het bouwplan op dit gedeelte van het bouwperceel groter dan aanvankelijk werd aangenomen in het exploitatieplan: de exploitatiebijdrage wordt in dat geval gebaseerd op de hogere capaciteit die in de bouwaanvraag is opgenomen. In ons rekenvoorbeeld neemt het relatieve opbrengstaandeel van dat perceel toe en onder overigens gelijkblijvende omstandigheden wordt een (naar evenredigheid) hogere exploitatiebijdrage betaald. In onze casus rekent particulier D af aan het spreekwoordelijke bouwvergunningenloket en betaalt hij de in het rekenvoorbeeld berekende bijdrage.

berekening

De bouwstenen zijn dan:

- Er wordt een exploitatiebijdrage betaald die is gebaseerd op het aandeel in de totale te verhalen kosten.
- De inbrengwaarde van het uitgeefbare perceel van de eigen kavel komt in mindering; het is een correctie op het te betalen bedrag.
- Het kan zijn dat door de particuliere eigenaar (de aanvrager) grondexploitatiekosten gemaakt zijn. In dat geval krijgt de aanvrager de werkelijk gemaakte kosten vergoed. Deze kunnen niet hoger zijn dan de kosten die hiervoor in de exploitatiebegroting van het actuele exploitatieplan zijn geraamd.

negatieve exploitatiebijdrage

Het is beslist niet illusoir dat bij de Wro een particulier een bijdrage van de gemeente ontvangt uit de exploitatieopzet van een exploitatieplan. We spreken dan van een negatieve exploitatiebijdrage. Dat zou het geval kunnen zijn indien het gaat om een particulier perceel met een verhoudingsgewijs hoge inbrengwaarde. Stel dat dit grondstuk gesaneerd moet worden i.v.m. de nieuwe bestemming. Stel ook dat er een laag renderende invulling komt. Denk hierbij aan sociale woningbouw. In dat geval zou een negatieve exploitatiebijdrage voor dat perceel kunnen ontstaan, terwijl voor de totale locatie de kosten gelijk zijn aan de opbrengsten. In een dergelijke situatie kan het nuttig zijn dit bouwdeel te faseren aan het eind van de looptijd van het exploitatieplan. Dat kan weer op gespannen voet staan met de bestuurlijke wens om de onderkant van de woningmarkt beter en sneller te accommoderen. Hier ligt ook weer een relatie met de risicoparaagraaf (zie paragraaf 5.14).

Het illustreert tevens het belang een goede keuze te maken bij de uitoefening van de regiefunctie van de gemeente.

Stap 10: de eindafrekening: restitutie van een eventueel te hoge exploitatiebijdrage

Tabel J: de eindafrekening alle bedragen * € 1000		
Particulier D betaalt per valuta 1.1.2009	420	als financiële voorwaarde bij de bouwvergunning
stel dat het plan wordt afgesloten op 1.1.2014		
stel dat D betaald zou hebben op 1.1.2014		
dan had D betaald	536	dit is -420 vermenigvuldigd met 5 jaar rente a 5%

stel dat het plan wordt afgesloten op 1.1.2014		
de werkelijke verhaalbare kosten zijn per die datum	4000	
dan zou D hebben betaald	840	21% van de kosten
correctie in verband met de inbrengwaarde	-264	69% van 300 verhoogd met 5 jaar rente
D had moeten betalen	576	
in dit geval is er geen recht op terugbetaling want de nacalculatie is hoger dan de voorcalculatie de gemeente heeft een nadeel van 40 in de nacalculatie		

de werkelijke verhaalbare kosten zijn per 1.1.2014	3700	
dan zou D hebben betaald	777	21% van de kosten
correctie in verband met de inbrengwaarde	-264	69% van 300 verhoogd met 5 jaar rente
D had moeten betalen	513	
D heeft te veel betaald	-23	dit is 536-513
in dit geval is er geen recht op terugbetaling want het terug te betalen bedrag is minder dan de 5% marge de marge is 5% van 536 en dit is 27		

de werkelijke verhaalbare kosten zijn per 1.1.2014	3000	
dan zou D hebben betaald	630	21% van de kosten
correctie in verband met de inbrengwaarde	-264	69% van 300 verhoogd met 5 jaar rente
D had moeten betalen	366	
D heeft te veel betaald	170	dit is 536-366
in dit geval is er recht op terugbetaling want het terug te betalen bedrag is meer dan de 5% marge		
terug te betalen bruto	170	
minus 5% marge	-27	5% van 536
restitutie	143	

restitutie

In artikel 6.20 Wro is aangegeven dat wanneer later mocht blijken dat de exploitatiebijdrage na herberekening 5% lager is dan de betaalde exploitatiebijdrage, de gemeente het meerdere met rente moet terugbetalen aan particulieren die via een exploitatiebijdrage hebben bijgedragen. Deze restitutiebetaling geldt alleen voor zover de bijdrage is voldaan via de bouwvergunning. Wanneer de gemeente een miscalculatie gemaakt heeft, dan kan de gemeente niet naheffen bij die exploitanten die al een exploitatiebijdrage hebben betaald via de bouwvergunning. Dat heeft te maken met rechtszekerheid voor de particuliere eigenaar. Vanzelfsprekend kan er wel een verrekenclausule zitten in een overeenkomst die kan nopen tot een terugbetaling. In ons rekenmodel is bij verschillende aannames over de te verhalen kosten op nacalculatiebasis uitgerekend wat de particulier D via de bouwvergunning heeft betaald (voorcalculatie) en wat deze zou hebben moeten betalen (nacalculatie). Jaarlijks worden alle gemaakte kosten in mindering gebracht op de voorcalculatie en ingevoerd in het exploitatieplan. Ook de rentekosten worden jaarlijks geboekt. Nadat de werkzaamheden zijn uitgevoerd, kan de nacalculatie worden gemaakt. Deze nacalculatie geeft de totale uiteindelijke kosten op eindwaarde die zijn gemaakt om de locatie te ontwikkelen. Dit leidt tot een begroting op nacalculatiebasis. De bijdrage die is betaald via de bouwvergunning dient te worden doorgerekend op eindwaarde. De eindwaarde wordt daarbij gelijkgesteld aan de werkelijke datum van afsluiting van het plan. In ons rekenvoorbeeld is dat 1 januari 2014. Een eindafrekening is aan de orde binnen drie maanden na uitvoering van de werken en werkzaamheden. Dan heeft de gemeente een actieve rol. Een afrekening kan ook aan de orde zijn op verzoek van de particuliere exploitant die via de bouwvergunning heeft betaald, mits 90% van de kosten is gerealiseerd. De gemeente zit dan in een reactieve rol. Het spreekt voor zich dat het dringend gewenst is om facturen te bewaren die een eindafrekening moeten onderbouwen. De Wro sluit een naheffing uit indien de bijdrage op nacalculatiebasis hoger is dan die welke in rekening is gebracht. Het risico van een ongunstige eindafrekening blijft bij de gemeente.

nacalculatie

Stap 11: berekening van het percentage van de totale kosten dat is gerealiseerd

Artikel 6.2.8.Bro stelt dat in de exploitatieopzet die onderdeel uitmaakt van het exploitatieplan steeds wordt vermeld welk percentage van de totale kosten is gerealiseerd.

Daartoe is het volgende overzicht gemaakt:

Tabel K: de berekening van het percentage van de kosten dat is gerealiseerd alle bedragen * € 1000		
De totale kosten zijn:	3332	zie tabel G
De al gedane uitgaven zijn:	850	zie tabel G
Percentage gerealiseerd	26	

Wij adviseren bij de uitvoering van artikel 6.20 Wro bij de eerste vaststelling van het exploitatieplan uit te gaan van de feitelijk gemaakte kosten die blijken uit het geïnvesteerde vermogen op de datum van het exploitatieplan. De vraag is relevant hoe moet worden omgegaan met de inbrengwaarden: zijn deze te beschouwen als gerealiseerd of als nog te realiseren? Wij bevelen aan dat de inbrengwaarden die volgens artikel 6.19, sub a Wro zijn opgenomen in bij de bouwvergunningverlening afgerekende exploitatiebijdragen (dit zijn de betaalde exploitatiebijdragen) alsmede de vergoedingen die aan particuliere exploitanten zijn gedaan voor door exploitanten uitgevoerde werkzaamheden en werken (artikel 6.19, sub b Wro) worden beschouwd als gerealiseerde kosten.

inbrengwaarde

Exploitatieplan en binnenplanse verevening

De solidariteit in het exploitatieplan blijkt uit een aantal principes:

- De inbrengwaarde van alle percelen wordt langs een zelfde objectieve meetlat gelegd op een zelfde moment. Dat kan inhouden dat een particulier vanuit de exploitatieopzet een hoger of lager bedrag gecorrigeerd krijgt op de exploitatiebijdrage.
- De kosten van werkzaamheden op de bouwkvavels worden ook voor de particuliere terreinen meegenomen. Denk bijvoorbeeld aan een bodemsanering die wordt uitgevoerd om het terrein functioneel geschikt te maken voor de beoogde bestemming.
- De meer rendabele bestemmingen worden hoger 'belast' dan laag renderende bestemmingen. Meer rendabel is in dit verband een grondgebruik dat een hogere grondopbrengst met zich mee brengt. Denk bijvoorbeeld aan winkels, vrije sector woningbouw en kantoren. Lager renderende bestemmingen zijn invullingen die slechts een lagere grondprijs verdragen zoals: gronduitgifte voor sociale woningbouw en maatschappelijke doeleinden.

5.10 Grondtransacties openbare ruimte en het exploitatieplan

Anders dan bij een exploitatieovereenkomst conform de exploitatieverordening beschikt de gemeente bij een exploitatieplan nog niet automatisch over de ondergrond van de openbare ruimte. Bij een exploitatieovereenkomst gaat de ondergrond van de openbare ruimte inclusief alle voorzieningen in op of boven de grond om niet over naar de gemeente. De fiscale perikelen (BTW, overdrachtsbelasting) die hieruit naar voren komen blijven hier achterwege.

In het posterieure spoor van de nieuwe Wro zal de ondergrond van de toekomstige openbare ruimte door de gemeente gekocht moeten worden van de particuliere eigenaar. Dit kan onderdeel uitmaken van een posterieure

overeenkomst of via een aparte grondtransactie (evt. onteigening) indien het kostenverhaal via de bouwvergunning plaatsvindt. Dit vraagt aandacht voor logistieke perikelen die daaruit naar voren kunnen komen.

prijs

We nemen aan dat door de gemeente de ondergrond van de openbare ruimte gekocht kan worden tegen een prijs die is afgeleid van de inbrengwaarde van het desbetreffende perceel. Wanneer meer betaald moet worden dan in de voorcalculatie is opgenomen is dat een nadeel ten opzichte van het vastgestelde exploitatieplan en dit zal moeten leiden tot herziening van het exploitatieplan. Dat noopt tot een afgewogen vaststelling alsmede een valide en solide onderbouwing van de inbrengwaarden.

administratieve organisatie

Wanneer ondergrond wordt overgenomen dan neemt daarmee trouwens de grondvoorraad in het grondbedrijfcomplex toe. Bij de administratieve organisatie rondom het betreffende grondbedrijfcomplex moet in acht worden genomen dat die ondergrond ook weer uit dat complex wordt genomen en te zijner tijd wordt overgeheveld naar een beheerseenheid van de algemene dienst.

5.11 Exploitatieplan en rekenmodel in een grondbedrijf

Het gehanteerde rekenmodel zoals hiervoor in paragraaf 5.9 is opgenomen, kent overeenkomsten en verschillen met de in een grondbedrijf gangbare rekenmodellen.

overeenkomsten met grondbedrijf-rekenmodellen

De overeenkomsten zijn:

- Het rekenmodel is gebaseerd op principes van een dynamische eindwaardeberekening.⁷⁶ De systematiek van een dynamische eindwaardeberekening wordt al door veel gemeenten gehanteerd. Uiteraard kan het voorkomen dat een gemeente voor de reguliere grondexploitatie een andere systematiek hanteert dan de hierboven genoemde. In dat geval valt het aan te raden om toch de dynamische eindwaarde methode voor de berekening van een exploitatieplan te hanteren in afwijking van de eigen methode. Belangrijkste reden is dat de rente en inflatiefactoren binnen de in deze publicatie ontvouwde rekenmethode zorgvuldig worden meegewogen, hetgeen bij een meer vereenvoudigde rekenmethode vaak niet of in mindere mate het geval is.
- Het rekenmodel bevat een inventarisatie van al uitgegeven bedragen (boekwaarde, geïnvesteerd vermogen) en een prognose van nog uit te geven kosten.

76 Daarin wordt rekening gehouden met de kosten, opbrengsten, parameters, fasering van werken en werkzaamheden op een tijds en dergelijke.

De verschillen zijn:

- In plaats van een boekwaarde (geïnvesteed vermogen) waarin ook al verrichte aankopen en hun renteverliezen zitten wordt uitgegaan van een objectieve inbrengwaarde van alle percelen bij de start van het exploitatieplan. De werkelijk betaalde koopsom door de gemeente voor de eigen actief te ontwikkelen delen kan afwijken. Bij het exploitatieplan wordt immers gerekend met de inbrengwaarde en niet met de feitelijke boekwaarde van de verworven gronden binnen een locatie.
- De berekening in het exploitatieplan is kostprijsgeoriënteerd: de exploitatiebijdrage maakt de geraamde/gemaakte kosten goed, maar kan niet leiden tot baatafoming.
- De uitgaven kunnen geschieden in de vorm van een verrekening jegens een particuliere eigenaar voor zelf verrichte werkzaamheden. Zoals al eerder is aangeduid is het mogelijk dat een particuliere eigenaar met inachtnaam van de aanbestedingsregels en de eigendomssituatie, zelf werken uitvoert en in rekening brengt bij de gemeente. De kosten van deze werken worden op de bruto exploitatiebijdrage⁷⁷ in mindering gebracht. In de exploitaties van het grondbedrijf worden – toegespitst op de Wro - geboekt:
 - De kostenverhaalsopbrengst bij verleende bouwvergunningen;
 - De kostenverhaalsopbrengst bij een posterieure overeenkomst;
 - De kostenverhaalsopbrengst bij een anterieure overeenkomst;
 - Kosten in verband met aankoop ondergrond openbare ruimte.

5.12 Exploitatieplan en kostprijsberekening grondbedrijf

Er liggen vele dwarsverbanden tussen de tariefberekening en het eigen exploitatiemodel van het grondbedrijf. De tariefberekening is als het ware een hulpmiddel om het kostenverhaal daadwerkelijk te kunnen boeken in de eigen administratie. De tariefberekening kan nuttige informatie verschaffen voor een vergelijking tussen complexen in de gemeente en met complexen van een andere gemeente. Voor benchmarkdoeleinden kan de opbouw van de tariefberekening nuttig vergelijkingsmateriaal opleveren. Door ook de eigen kostprijs van de zelf uit te geven grond op eenzelfde manier op te bouwen ontstaat een schatkamer aan gegevens voor onderlinge vergelijking en dat kan weer een aanknopingspunt vormen voor budgetbeheersing. Zo kan bijvoorbeeld een confrontatie van de eigen apparaatskosten en de micro-aftopping waardevolle sturingsgegevens opleveren.

77 Onder bruto-exploitatiebijdrage wordt verstaan de ingevolge het exploitatieplan toe te rekenen bijdrage, voordat de aftrek van de inbrengwaarde van de gronden en (waar van toepassing) de vergoeding voor door de eigenaar zelf verrichte werkzaamheden heeft plaatsgevonden. Dit ter onderscheid van de netto-exploitatiebijdrage, die ontstaat na de genoemde aftrekposten.

5.13 Aansluiting op de financiële administratie van het exploitatieplan

Het verdient aanbeveling om de aansluiting tussen de kostensoorten in het Bro en het rekeningschema van de gemeente één op één vorm te geven. Dat geeft veel gebruiksgemak. Wanneer verschillende boekhoudkundige rekeningschema's worden gebruikt dan noopt dat tot veel vertaalslagen en verbindende schakels tussen beide administraties.

5.14 Risico's van het exploitatieplan voor het grondbedrijf

De essentie van een exploitatieplan is, dat het kostenverhaal mogelijk maakt. De wet voorziet niet in een mogelijkheid tot het afromen van winst. De gemeente loopt risico's in een exploitatieplan. Allereerst speelt het gevaar van een onjuiste tariefberekening. Wanneer een te laag tarief in rekening is gebracht op basis van een onjuiste voorcalculatie dan komt zulks voor rekening van de gemeente.

onjuiste
berekening

conjunctuur

Het kan ook zijn dat halverwege de uitvoering van een exploitatieplan de conjunctuur en vastgoedmarkt in slecht weer geraken. Dat kan inhouden dat tegenover gemeentelijke voorinvesteringen vertraagde inkomsten staan uit een exploitatieplan. Het kan zijn dat door de macro-aftopping en door bijvoorbeeld afstel van bouwplannen een beroep gedaan moet worden op de algemene reserve. Dat risico is groter indien de minder lucratieve delen eerst worden uitgegeven terwijl de gemeente wel de kosten maakt voor werken, werkzaamheden en voorzieningen en er wordt gepreludeerd op lucratieve uitgiftes en hogere tariefopbrengsten in een latere fase. Zo'n situatie kan leiden tot een afwaardering (het nemen van verlies) en een andere planopzet en -indeling. Dit risico is natuurlijk in vergelijkbare mate aanwezig bij een volledig actieve grondpolitiek door de gemeente, maar voor die exploitaties wordt via scenario-analyses de hoogte van de benodigde algemene reserve bepaald. Daar komt nu een extra analyse bij en dat is een 'slecht weer'- analyse bij de actuele exploitatieplannen.

risico-analyse

We bevelen daarom aan om in de risicoanalyse rond het grondbedrijf expliciet aandacht te schenken aan het risicoprofiel bij actuele exploitatieplannen. Dat kan inhouden dat er een hogere algemene (bedrijfs)reserve in het grondbedrijf nodig is ten behoeve van de grondexploitaties. De gemeente behoudt haar klassieke risico's voor de delen die langs actieve weg worden ontwikkeld.

5.15 Legesverordening en exploitatieplan

Er worden op dit moment in legesverordeningen leges gevraagd voor tal van verzoeken om medewerking aan een ruimtelijk besluit. Aangezien de kosten van het opstellen van dergelijke besluiten verhaald kunnen worden via het exploitatieplan is een aanpassing van de legesverordening gewenst. Het kostenverhaal via de nieuwe Wro zien wij als een preferent spoor in vergelijking met het legesspoor. In de gevallen waarbij deze kosten verhaald worden via een anterieure overeenkomst, posterieure overeenkomst dan wel exploitatiebijdrage is dat de aangewezen weg. Daarom adviseren wij in de legesverordening een vrijstelling op te nemen, voor kosten die zijn of worden verhaald via afdeling 6.4 van de Wro. In de toelichting op het Bro is aangegeven dat de kosten via een exploitatieplan niet behoren te worden verhaald, indien voor die kosten dekking plaatsvindt via leges.⁷⁸ Wellicht ten overvloede: in de legesverordening blijft de tarievenregeling voor bijvoorbeeld bouwvergunningen, sloopvergunningen, gebruiksvrijstellingen, overschrijvingen van bouwvergunningen en sloopvergunningen, gebruiksvrijstellingen i.v.m. brandveiligheid, uitzetten van rooilijnen en peilhoogten, etc volledig intact.

aanpassing
legesverorde-
ning

5.16 Rechtmatigheid, getrouwheid en borging van het exploitatieplan

Aangezien de grondexploitatie de financiële weerslag is van de ontwikkeling van een gebied, is het belangrijk grote veranderingen bij te houden en daarnaast minimaal eens per jaar te zorgen voor een adequate bijstelling, waarbij de exploitatieopzet op alle onderdelen zorgvuldig wordt doorlopen. Voor exploitatieplannen geldt een verplichting om deze tenminste een maal per jaar te actualiseren. Daarnaast is het verstandig om op cruciale momenten, zoals bijvoorbeeld voorafgaand aan de onderhandelingen t.b.v. de posterieure contractvorming hetzelfde te doen. Uiteraard dienen de gegevens zodanig te worden opgezet, dat een accountantscontrole na afronding van het exploitatieplan plaats kan vinden. Deze gegevens dienen hiervoor zodanig te worden gerubriceerd dat de onderdelen die deel uitmaken van het totale kostenverhaal ook per kostenonderdeel en opbrengstenonderdeel van het Bro apart kunnen worden getoetst, zodat een verrekening per onderdeel tot de mogelijkheden behoort.

Er lopen diverse lijnen naar het rechtmatigheidvraagstuk. Zo moet het in rekening gebrachte tarief correct zijn berekend. Ook moeten bijvoorbeeld de boekwaarde en nacalculatie kunnen worden onderbouwd met facturen.

78 Zie Nota van toelichting Bro, artikelsgewijs commentaar bij artikel 6.2.4 sub j.

5.17 Kredietverlening bij een exploitatieplan

Bij een gemeente is de gemeenteraad bevoegd kredieten beschikbaar te stellen in verband met de uitvoering van werken, werkzaamheden en voorzieningen. Bij de vaststelling van een exploitatieplan dient altijd nagegaan te worden of de uitgaven die zullen worden gedaan door de gemeente door middel van een krediet beschikbaar zijn gesteld door de gemeenteraad. Dat geldt ook voor een exploitatieplan bij een projectbesluit waar de bevoegdheid tot vaststelling kan liggen bij het college. De beschikbaarstelling van kredieten en budgetautorisatie dient ook in dit geval te gebeuren door de gemeenteraad.

5.18 De fiscale behandeling van het exploitatieplan en de exploitatiebijdrage

De bijdrage die betaald wordt conform het exploitatieplan, wordt beschouwd als overheidsbijdrage. Daarover wordt geen BTW, in rekening gebracht aan de particuliere eigenaar. Om te komen tot berekening van die exploitatiebijdrage mag volgens de kostensoortenlijst (zie paragraaf 4.7) wel worden meegeteld: niet verrekenbare BTW en niet gecompenseerde compensabele BTW. Het kan zijn dat ten behoeve van de planontwikkeling al kosten zijn gemaakt die niet volledig volgens het BTW Compensatie Fonds zijn of worden gehonoreerd. Dat stelt ook eisen aan de systematische boekhoudkundige registratie van deze kostencomponenten. Wij adviseren in de administratie onderscheid te maken tussen niet compensabele BTW en niet-terugvorderbare BTW.

5.19 De economische uitvoerbaarheid van het exploitatieplan

tekort

In een functieveranderinglocatie zullen de kosten de opbrengsten kunnen overtreffen. In dat geval is sprake van een voorzienbaar tekort. Een exploitatieplan mag een tekort hebben. De Wro schrijft niet voor dat de exploitatie sluitend moet zijn. De gemeente zal dan dekkingsmiddelen moeten zoeken alvorens het besluit te kunnen nemen om over te gaan tot uitvoering. Daarbij staat de gemeente dus voor de vraag of ze bereid is om te betalen voor het voorzienbare tekort.

maatschappelijk rendement

De gemeente zal de mate waarin deze gebiedsontwikkeling voldoet aan bestuurlijke doelen (zie paragraaf 5.1) af willen wegen tegen het negatieve financiële rendement (de dekking van een tekort uit bijvoorbeeld de algemene middelen).

plan aanpassen

De gemeente kan er uiteraard ook voor kiezen om het stedenbouwkundig plan en programma aan te passen, om langs die weg tot een sluitende exploitatie te komen.

Wanneer in zo'n gebied geen of weinig gemeentelijke eigendommen zijn, wordt in een exploitatieplan de aankoopprognose van de gemeente vervangen door de inbrengwaarde conform de inbrengwaardesystematiek. Indien er een tekort is in het exploitatieplan dan kunnen door de macro-aftopping niet alle kosten worden verhaald. Dat kan aanleiding geven voluit te mikken op het anterieure spoor waar de macro-aftopping niet geldt. De ontwikkelstrategie kan dan zijn om als gemeente uit te spreken dat het aan snee brengen van de locatie alleen lukt wanneer eigenaren bereid zijn contractueel bij te dragen in het voorzienbare tekort. Hoeveel die bijdrage zal kunnen zijn hangt af van een aantal ingrediënten. De belangrijkste zijn:

- In welke mate zijn partijen bereid om een aandeel te betalen in het voorzienbare tekort. De gemeente zal – de mate waarin deze gebiedsontwikkeling voldoet aan bestuurlijke doelen (zie paragraaf 5.1) – af willen wegen tegen het negatieve financiële rendement (de dekking van een tekort uit bijvoorbeeld de algemene middelen). Particuliere eigenaren zullen eveneens zulke afwegingen kunnen maken.
- De gemeente zal in overleg met de particuliere exploitanten, nagaan welke mogelijkheden er zijn om het plan ruimtelijk, functioneel en financieel te optimaliseren.

5.20 Financiële toepassing kostenverhaal in de posterieure fase

De posterieure overeenkomst voegt zich voor de financiële aspecten naar het exploitatieplan. De in een overeenkomst op te nemen exploitatiebijdrage mag niet afwijken van het exploitatieplan. Het exploitatieplan of de herziening ervan die is vastgesteld op het moment van het aangaan van deze overeenkomst is van toepassing.

Hoofdstuk 6

Uitvoering van de overeenkomst en het exploitatieplan

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de uitvoeringsaspecten die zijn verbonden aan zowel overeenkomsten als aan het exploitatieplan. In paragraaf 6.2 en 6.3 gaan wij in op de vraag, op welke wijze het beste kan worden gewaarborgd dat in een anterieure, respectievelijk posterieure overeenkomst opgenomen verplichtingen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. In paragraaf 6.4 staat de vraag centraal op welke wijze de regels en eisen die zijn opgenomen in een exploitatieplan kunnen worden gehandhaafd. Paragraaf 6.5 gaat in op de verwerking van de aan een eigenaar uit te keren vergoeding voor de uitvoering van werken. Paragraaf 6.6 behandelt het bijzondere aspect van handhaving van de aanbestedingsregels via een exploitatieplan of overeenkomst. In paragraaf 6.7 behandelen we de casus Sturingerland.

6.2 Uitvoering van een anterieure overeenkomst

Indien wordt gecontracteerd in de anterieure fase, hebben beide partijen er belang bij dat hun wederpartij zijn contractuele verplichtingen nakomt. Dit geldt dus zowel voor de gemeentelijke verplichtingen als die van de particuliere eigenaar. In hoofdstuk 2 is al gebleken dat het sluiten van anterieure overeenkomsten ertoe kan leiden dat in het geheel geen exploitatieplan meer behoeft te worden vastgesteld. Nakoming van de door de gemeente aan de uitvoering van de plannen gestelde eisen kan dan nog uitsluitend via het privaatrechtelijke spoor worden afgedwongen.

Contractbeheer en archivering

Met name bij langlopende overeenkomsten is het van groot belang de uit de overeenkomst voortvloeiende verplichtingen op systematische wijze te bewaken.

Het verdient aanbeveling om zowel de gemeentelijke contractsverplichtingen als de contractsverplichtingen van de particuliere grondeigenaar in kaart te brengen en daarvoor een tijdspad vast te stellen. Voor wat betreft de gemeentelijke contractsverplichtingen is dit met name van belang indien ter uitvoering van de overeenkomst (bestuursrechtelijke) besluiten moeten

worden genomen die de nodige voorbereidingstijd vergen. Voor wat betreft contractsverplichtingen van de particuliere grondeigenaar kan op deze wijze de voortgang van het project worden gewaarborgd. Bij het overschrijden van afgesproken termijnen kan dan direct nakoming van de overeenkomst worden gevorderd, zonodig onder druk van de in de overeenkomst opgenomen sancties of een procedure.

Tip

Maak bij langlopende overeenkomsten een duidelijk overzicht en tijdschema van wederzijdse verplichtingen.

archivering

De gemeente is daarnaast gehouden de overeenkomsten in goede, geordende en toegankelijke staat te archiveren.⁷⁹

De verplichte melding en terinzagelegging van de overeenkomst zijn in paragraaf 2.6 behandeld.

vordering tot nakoming

Vordering tot nakoming van de gemaakte afspraken

Indien de ene contractspartij na het sluiten van de overeenkomst de jegens de andere contractspartij aangegane verplichtingen niet (volledig) nakomt, dan zal die andere partij in beginsel nakoming van de overeenkomst kunnen vorderen. Hiertoe kunnen reeds bij het opstellen van de overeenkomst extra prikkels worden opgenomen. Te denken valt aan het stellen van een boete op overtreding van een verplichting of overschrijding van een termijn. De hieruit voortvloeiende financiële verplichtingen kunnen weer afgedekt worden met zekerheden, zoals een bankgarantie of een (via de notaris te vestigen) hypotheekrecht. Zo nodig zal nakoming bij de civiele rechter kunnen worden afgedwongen. In spoedeisende gevallen kan een kort geding bij de voorzieningenrechter van de civiele rechtbank worden aangespannen.

problemen

De gemeente of een particuliere grondeigenaar zal niet onder alle omstandigheden met succes de partij waarmee zij heeft gecontracteerd tot nakoming van de gemaakte afspraken kunnen dwingen.

overmacht

Zo zal een vordering tot nakoming worden afgewezen, indien de wederpartij een beroep kan doen op overmacht.⁸⁰ Volgens de wet is sprake van overmacht, indien de tekortkoming in de nakoming van de overeenkomst niet aan de schuld van de debiteur is te wijten en evenmin krachtens de wet, rechtshandeling of in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening

⁷⁹ artikel 3 Archiefwet.

⁸⁰ artikel 6:75 Burgerlijk Wetboek.

komt. Er is dan geen sprake van *toerekenbare* tekortkoming. Omdat niet altijd duidelijk is wanneer dit het geval is, verdient het aanbeveling om in de overeenkomst nader uit te werken in welk geval in ieder geval wel en in welk geval in ieder geval geen sprake is van overmacht.

Een vordering tot nakoming van de overeenkomst strandt ook, indien de wederpartij met recht een beroep kan doen op onvoorziene omstandigheden.⁸¹ Het gaat dan niet om de vraag of de omstandigheden voorzienbaar waren, doch slechts om de vraag of de omstandigheden in het contract waren voorzien. Ook ten aanzien van dit punt kan het onder omstandigheden raadzaam zijn een regeling in de overeenkomst uit te werken, waarin wordt aangegeven welke omstandigheden in ieder geval niet als onvoorziene omstandigheden moeten worden gezien.

Problemen kunnen voorts ontstaan, indien de gemeente haar contractuele verplichtingen niet *kan* nakomen, bijvoorbeeld indien later vastgestelde publiekrechtelijke regels in het bestemmingsplan of exploitatieplan aan de uitvoering van de overeenkomst in de weg staan. Het is in alle contracten noodzakelijk een voorbehoud op te nemen ten aanzien van latere publiekrechtelijk besluitvorming en rechterlijke uitspraken.

Tot slot kan een vordering tot nakoming ook stranden, indien het vorderen van nakoming naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn.⁸²

Andere vorderingen van de gemeente en particuliere grondeigenaar

Naast nakoming, staan de contractspartijen bij toerekenbare tekortkoming van hun wederpartij ook nog twee andere rechten ter beschikking, te weten het opschortingsrecht en het ontbindingsrecht.

Een partij is gerechtigd de nakoming van zijn verplichtingen uit hoofde van de overeenkomst op te schorten, indien na het sluiten van de overeenkomst 'te zijner kennis gekomen omstandigheden hem goede grond geven te vrezen dat de wederpartij zijn daartegenover staande verplichting niet zal nakomen' (artikel 6:263 Burgerlijk Wetboek). De gemeente kan op deze wijze bijvoorbeeld betalingen achterhouden, teneinde de particuliere grondeigenaar tot nakoming te dwingen; en andersom.

Daarnaast kan een contractant bij niet nakoming door de wederpartij de overeenkomst ontbinden. Van belang daarbij is dat iedere tekortkoming recht geeft op ontbinding, tenzij de tekortkoming gezien haar bijzondere aard of geringe betekenis deze ontbinding met haar gevolgen niet rechtvaardigt.⁸³ Alvorens de overeenkomst te ontbinden, zal de gemeente of parti-

onvoorziene
omstandig-
heden

voorbehoud
publiekrechtelijke
besluit-
vorming

redelijkheid en
billijkheid

opschorting

ontbinding

81 artikel 6: 258 Burgerlijk Wetboek.

82 artikel 6:2 en artikel 6:248 Burgerlijk Wetboek.

83 artikel 6:265 Burgerlijk Wetboek.

culiere grondeigenaar de wanpresterende wederpartij doorgaans eerst in gebreke moeten stellen door het stellen van een laatste termijn.

Belang zekerheden

Om meerdere redenen is het voor de gemeente van groot belang om de financiële verplichtingen van de wederpartij af te dekken met zekerheden. Het bedingen van afdoende zekerheden is van groot belang om te waarborgen dat de overeenkomst daadwerkelijk door de particuliere grondeigenaar wordt uitgevoerd, althans dat bij het niet (tijdig) voldoen aan de verplichtingen voldoende schadevergoeding kan worden geïncasseerd, zodat de voortgang van het project zo min mogelijk in gevaar komt.

noodzaak
zekerheden

Voorbeeld:

Indien de particuliere grondeigenaar een door hem aangegane verplichting tot het realiseren van bepaalde bebouwing of infrastructuur niet nakomt dan zal de gemeente met een ontbindingsactie niet altijd zijn geholpen. Ontbinding van de overeenkomst zal vaak tot stagnatie van de planvorming leiden. De gemeente zal een nieuwe partner moeten zoeken om haar plannen uit te voeren. In zo'n geval kan het incasseren van een vordering tot vervangende of aanvullende schadevergoeding voor de gemeente van groot belang zijn om alsnog tot realisatie van het project te kunnen komen. Indien bij het aangaan van de overeenkomst echter onvoldoende zekerheden zijn bedongen, dan zal de gemeente de schade mogelijk niet op de wederpartij kunnen verhalen, zodat ze met een financiële tegenvaller geconfronteerd wordt.

Het bedingen van voldoende zekerheid is voor de gemeente uiteraard ook van belang voor het veiligstellen van de bedongen exploitatiebijdrage. Indien ten tijde van de planologische besluitvorming op zich met alle eigenaren is gecontracteerd, doch een contract nog niet is nagekomen en de gemeente bij nader inzien vindt dat de nakoming van de afspraken onvoldoende is veiliggesteld, dan volgt uit de Wro dat de gemeente alsnog een exploitatieplan dient vast te stellen.⁸⁴ Er is dan immers niet meer voldaan aan het criterium dat het kostenverhaal anderszins verzekerd is.

Is een exploitatieplan vastgesteld en blijkt pas daarna dat een (anterieure) overeenkomst niet wordt nagekomen en is die nakoming onvoldoende met zekerheden veiliggesteld dan kan de exploitatiebijdrage alsnog via een voorwaarde aan de bouwvergunning worden veiliggesteld. De overeengeko-

toch exploitatieplan?

onvoldoende
zekerheid na
vaststelling exploitatieplan

84 artikel 6.12 lid 2 Wro.

men bijdrage is dan immers niet verzekerd, zodat het contract niet vrijwaart tegen kostenverhaal via de bouwvergunning.⁸⁵ Indien geen exploitatieplan is vastgesteld is het echter niet meer mogelijk de exploitatiebijdrage als voorwaarde te koppelen aan de bouwvergunning.

Tip

Afspraken over kostenverhaal vrijwaren niet tegen kostenverhaal via een exploitatieplan en de bouwvergunning indien zij niet worden nagekomen en onvoldoende met financiële zekerheden zijn afgedekt.

Bijzondere positie gemeente

Zoals gezegd dient ook de gemeente aan haar contractuele verplichtingen te voldoen. Bij het aangaan en uitvoeren van de overeenkomst moet zij zich houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Artikel 3:14 Burgerlijk Wetboek bepaalt dat een bevoegdheid die iemand krachtens burgerlijk recht toekomt niet mag worden uitgeoefend in strijd met de geschreven en ongeschreven regels van publiekrecht. Artikel 3:1 lid 2 Awb bepaalt dat de in hoofdstuk 3 Awb gecodificeerde algemene beginselen van behoorlijk bestuur van overeenkomstige toepassing zijn op andere handelingen van bestuursorganen dan besluiten, voor zover de aard van de rechtshandeling zich daartegen niet verzet. Met 'andere handelingen dan besluiten' zijn naast feitelijke handelingen ook privaatrechtelijke rechtshandelingen bedoeld. Handelt de gemeente bij het sluiten van de overeenkomst in strijd met een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, bijvoorbeeld het beginsel van *detournement de pouvoir*⁸⁶ dan is de overeenkomst (of een deel daarvan) nietig. Een vordering tot nakoming of ontbinding van de overeenkomst zal in dat geval niet slagen.

algemene
beginselen
van behoorlijk
bestuur

6.3 Uitvoering van een posterieure overeenkomst

Hetgeen hiervoor is vermeld ten aanzien van de uitvoering van anterieure overeenkomsten geldt grotendeels ook voor de posterieure overeenkomsten. Kenmerkend verschil is echter dat in geval van een posterieure overeenkomst er voor de gemeente bij een groot aantal nakomingsproblemen/ overtredingen de keuze zal bestaan tussen publiekrechtelijke handhaving op grond van het exploitatieplan en privaatrechtelijke handhaving op grond van de overeenkomst. De gemeente is in beginsel vrij in haar keuze.

vrije keuze
publiek- of pri-
vaatrechtelijke
handhaving

85 artikel 6.17 lid 1 Wro.

86 artikel 3:3 Awb.

**uitwerking
regels exploitatieplan**

Eerder bleek al dat een posterieure overeenkomst meer kan regelen dan een exploitatieplan. Het kan dan alleen gaan om een bepaling die een uitwerking van een onderdeel uit het exploitatieplan betreft of om een bepaling die niet in een exploitatieplan kan worden opgenomen (zie hoofdstuk 7). Deze bepalingen staan dus niet in het exploitatieplan, en zullen langs privaatrechtelijke weg moeten worden gehandhaafd.

Voorbeeld:

Indien in het exploitatieplan is geregeld dat een bouwprogramma binnen 10 jaar moet worden gerealiseerd en in een posterieure overeenkomst is geregeld dat een particuliere grondeigenaar het programma op zijn grond binnen 2 jaar realiseert, zal ten aanzien van deze partij de realisatieplicht via privaatrechtelijke weg moeten worden afgedwongen.

**exploitatieplan
in acht nemen**

Een vordering van de gemeente tot nakoming van een posterieure overeenkomst zal op problemen stuiten indien bij de in de overeenkomst opgenomen afspraken het exploitatieplan niet in acht is genomen. Dergelijke afspraken zijn immers in strijd met de Wro en derhalve nietig.⁸⁷

**onvoldoende
zekerheid geen
vrijwaring**

Ook ten aanzien van de posterieure overeenkomst geldt dat een op het exploitatieplan gebaseerde afspraak over kostenverhaal niet vrijwaart tegen kostenverhaal via de bouwvergunning, indien de afspraak bij de aanvraag van de bouwvergunning nog niet is nagekomen en naar het oordeel van de gemeente onvoldoende met zekerheden is veiliggesteld.⁸⁸

6.4 Uitvoering en handhaving van het exploitatieplan

De bouwvergunning (algemeen)

bouwvergunning

De doorwerking van het exploitatieplan naar de bouwvergunning wordt behandeld in hoofdstuk 8. Hier gaan we in op het toezicht en de handhaving. De houder van de bouwvergunning mag niet van een verleende bouwvergunning en de bijbehorende voorschriften afwijken. In het geval de houder van de bouwvergunning toch afwijkt van de verleende vergunning, kunnen B&W hiertegen optreden door het inzetten van het bestuursrechtelijke instrumentarium zoals bestuursdwang (bijvoorbeeld het stilleggen van de bouw) en een dwangsom.⁸⁹ Handelen in strijd met een bouwvergunning kan ook strafrechtelijk worden aangepakt. De overtreding is eveneens aangemerkt als een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten.

87 artikel 6.24 lid 2 Wro.

88 artikel 6.17 lid 1 Wro.

89 artikel 125 Gemeentewet en afdeling 5.3 en 5.4 Algemene wet bestuursrecht.

Financiële uitvoering bouwvergunning

In hoofdstuk 8 is aangegeven dat het exploitatieplan tot gevolg kan hebben dat bij een bouwvergunning een financiële voorwaarde geldt waardoor de houder van de bouwvergunning verplicht is een exploitatiebijdrage aan de gemeente te betalen. De vraag is wat de gemeente kan doen in het geval de houder van de bouwvergunning niet of niet tijdig betaalt. Als de vergunninghouder niet of niet tijdig betaalt, heeft de gemeente de volgende mogelijkheden om de betaling 'af te dwingen', te weten:

- besluiten dat de bouw niet mag aanvangen of moet worden gestaakt;
- het geheel of gedeeltelijk intrekken van de bouwvergunning;
- bij dwangbevel de exploitatiebijdrage invorderen.

B&W mogen als betaling van de exploitatiebijdrage niet tijdig plaats vindt, besluiten dat de bouw niet kan aanvangen of moet worden gestaakt totdat wel aan de betalingsverplichtingen is voldaan.⁹⁰ In veel gevallen zal het stilleggen van de bouw een effectief middel zijn om betaling af te dwingen; de eigenaar kan geen opbrengsten innen en loopt daardoor inkomsten mis. Dit is pijnlijk omdat de opbrengst van een gebouw over het algemeen veel hoger is dan de exploitatiebijdrage. B&W moeten bij een aanschrijving de termijn aangeven waarbinnen de houder van de bouwvergunning alsnog moet voldoen aan de voorwaarde, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet. Deze termijn mag niet meer dan vier weken bedragen.

stilleggen

Als B&W hierna de bouwvergunning intrekken heeft dit tot gevolg dat bouwactiviteiten niet meer zijn toegestaan. Omdat er geen vergunning meer is, komt ook de verplichting tot het betalen van de exploitatiebijdrage te vervallen. Komt er echter een nieuwe bouwaanvraag dan kan de gemeente de (resterende) exploitatiebijdrage alsnog opleggen via een voorschrift aan de nieuwe bouwvergunning.

intrekken

B&W kunnen vervolgens, als de exploitatiebijdrage niet wordt ontvangen, met een dwangbevel de exploitatiebijdrage, verhoogd met invorderingskosten, invorderen. Invordering kan plaatsvinden na verloop van een maand na het verstrijken van een betalingstermijn. Het dwangbevel moet door een deurwaarderexploot worden betekend. Tegen het dwangbevel staat verzet open door dagvaarding van de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort. Verzet moet plaats vinden binnen zes weken na betekening bij de gewone rechter (rechtbank, sector civiel recht).

dwangbevel tot betaling

90 artikel 6.21 Wro.

Tip

Bewaak de termijn van betaling zeer zorgvuldig. Het is noodzakelijk maatwerk te leveren, de betalingscondities kunnen per bouwvergunning verschillen. Deze verschillen mogen er niet toe leiden dat de gemeente een willekeurig beleid toepast. Advies: formuleer een beleid op dit punt en maak dit beleid bekend binnen en buiten de organisatie.

onteigenen

Onteigening

De Grondexploitatiewet leidt niet tot beperking van de mogelijkheden tot onteigening. Onteigening kan nodig blijven, want noch het ruimtelijke besluit, noch het exploitatieplan dwingen een particuliere eigenaar tot uitvoering van het besluit en plan en het indienen van een aanvraag voor bouwvergunning. Hierdoor is de gemeente afhankelijk van de bereidheid van de eigenaar om een aanvraag om bouwvergunning in te dienen. Dit heeft tot gevolg dat voor de gronden van deze eigenaar het bestemmingsplan en het exploitatieplan niet tot uitvoering komen wanneer de eigenaar geen bouwvergunning aanvraagt. In deze situatie kan de gemeente de procedure inzetten tot onteigening van de gronden van de eigenaar Mits realisatie van de bestemming vanuit het publiek belang nodig is. Voor de onteigening van gronden gelden nog meerdere criteria zoals de verplichting tot het voeren van minnelijk overleg voor de onteigening, voldoende urgentie om te onteigenen, en de onteigening moet het publieke belang dienen. Het voert binnen het kader van deze Handreiking te ver om over al deze onderwerpen een beschouwing te geven.

Tip

Voor meer informatie over onteigening verwijzen wij u naar de handreiking van het Ministerie van VROM 'Onteigeningswet; handreiking voor de praktijk 2006'.

koppeling met Wro

De regeling van de grondexploitatie in de Wro bevat één formele koppeling met de onteigeningswet via artikel 3.36b, eerste lid, onder b van de Wro. Dat behelst de mogelijkheid van vervroegde dagvaarding in de situatie dat een bestemmingsplan of project(afwijkings)besluit tegelijk met een exploitatieplan is vastgesteld en er geen beroep is ingesteld tegen een van deze plannen of besluiten met betrekking tot gronden waarop de dagvaarding betrekking heeft. Voorwaarde is dat het gebruik van de te onteigenen gronden afwijkt van het plan, en aangegeven is dat de verwezenlijking in de

naaste toekomst nodig wordt geacht.⁹¹ Dit artikel beoogt een versnelling van de onteigeningsprocedure.

Van groter praktisch belang is de betekenis van een exploitatieplan voor onteigening. Een exploitatieplan is geen zelfstandige basis voor de onteigening, het is geen onteigeningstitel. Wel zal het exploitatieplan waarschijnlijk beschouwd worden als een belangrijk besluit voor de vastlegging van de door de gemeente gewenste vorm van uitvoering van het bestemmingsplan of projectbesluit. Het exploitatieplan heeft daardoor ook consequenties voor zelfrealisatie. Concreet betekent dit dat een particuliere eigenaar niet met succes kan stellen dat hij bereid en in staat is zelf te realiseren, indien zulks op enigerlei wijze strijdig is met een exploitatieplan. Niet alleen bepalingen in het exploitatieplan over woningbouwcategorieën kunnen aan zelfrealisatie in de weg staan, en daarmee de weg naar onteigening open zetten, maar datzelfde geldt zeker voor bepalingen over fasering in het exploitatieplan. Een eigenaar die niet tijdig overeenkomstig de fasering een bouwvergunning aanvraagt, voldoet in beginsel niet aan de eis dat hij bereid en in staat is de bestemming te realiseren overeenkomstig de door de gemeente gewenste vorm van uitvoering.

Indien er een exploitatieplan is vastgesteld, zal de vraag kunnen rijzen of een gemeente nog de vrijheid heeft om naast het exploitatieplan een ander document vast te stellen waarin de vorm van uitvoering is aangegeven. Wellicht wordt een exploitatieplan gezien als een uitputtende regeling van de vorm van uitvoering, zeker gelet op de met waarborgen omklede procedure. Indien dit laatste niet het geval is, en er naast het exploitatieplan ook nog andere documenten van belang zijn voor de onderbouwing van de vorm van uitvoering, heeft daarbij te gelden dat deze andere documenten niet strijdig mogen zijn met het exploitatieplan.

Rechtstreekse werking bepalingen exploitatieplan

Het exploitatieplan bevat eisen en regels die eenieder bij het uitvoeren van werken en werkzaamheden in acht moet nemen. Zo kan de gemeente eisen stellen aan de concrete inrichting van het gebied. Voorbeelden hiervan zijn:

- De gemeente bepaalt dat de wegen in het gebied een profiel moeten hebben van 5 meter.
- De gemeente stelt een bepaalde kwaliteit aan de lichtsterkte van de lantaarnpalen in het te ontwikkelen gebied.

Er zijn uiteraard veel meer eisen die de gemeente in een exploitatieplan kan opnemen. Het toezicht op de naleving van het exploitatieplan en de handhaving ervan berust bij de gemeente. Vooral voor de medewerkers van

exploitatie-
plan: vorm van
uitvoering

91 Zie artikel 3.36b lid 1 sub b juncto artikel 3.4 Wro.

bouw- en woningtoezicht en de medewerkers die zich bezig houden met het toezicht op de aanleg van infrastructurele werken (wegen, riolering, groen, etc.) zal het exploitatieplan een belangrijke rol gaan spelen. Dit betekent dat de gemeente het exploitatieplan zodanig moet inrichten dat de toe te passen normen hieruit ook direct kunnen worden afgeleid. Dit betekent dat de informatie van het exploitatieplan actueel en duidelijk toepasbaar moet zijn.

Tip

Zorg ervoor met het oog op de uitvoering en handhaving dat de bepalingen in het exploitatieplan zo zijn opgeschreven dat duidelijk is wat concreet bedoeld is. Het is verstandig het exploitatieplan te digitaliseren.⁹² Het is noodzakelijk dat de inhoud volledig en actueel is. Dit verhoogt de transparantie en leidt tot een effectiever toezicht.

**handhaving
exploitatieplan**

De gemeente moet ook zorgen voor de handhaving van het exploitatieplan. Met betrekking tot de eisen en regels in het exploitatieplan kan de gemeente het instrument van bestuurdwang en dwangsom inzetten ter handhaving van het exploitatieplan. Het exploitatieplan moet dan wel duidelijk aangeven welke regels gelden en bepalen dat het verboden is de regels te overtreden.

Voor zover in het exploitatieplan een overtreding van de eisen of regels is aangemerkt als strafbaar feit, is het mogelijk tevens strafrechtelijk op te treden. Op deze overtredingen is de Wet op de economische delicten van toepassing. Dat betekent dat uitsluitend bijzondere opsporingsambtenaren, de politie en het Openbaar Ministerie (OM) kunnen opsporen en dat het OM beslist over het instellen van vervolging.

⁹² Zie artikel 6.2.2 juncto 3.1.8. Bro. Er dient rekening mee te worden gehouden dat er dienaangaande een ministeriele regeling wordt opgesteld.

Schema 6.1: uitvoering en handhaving exploitatieplan

Situatie	Uitvoering/handhaving	Artikel
Aanvraag bouwvergunning.	Toetsen aan exploitatieplan: bouwvergunning verlenen, weigeren of aanhouden.	Artikel 44 Woningwet
Bouwen in strijd met bouwvergunning.	Bestuursdwang of dwangsom bij ernstige of voortdurende overtreding: strafrechtelijk optreden.	Artikel 125 Gemeentewet
Handelen in strijd met regels en eisen exploitatieplan.	Bestuursdwang of dwangsom bij ernstige of voortdurende overtreding: strafrechtelijk optreden.	Artikel 125 Gemeentewet
Vergunninghouder betaalt exploitatiebijdrage niet.	Voorkomen of stilleggen bouwactiviteiten.	Artikel 6.21 Wro
Vergunninghouder betaalt exploitatiebijdrage niet, ondanks stilleggen bouw.	Bouwvergunning intrekken, geen recht om te bouwen. Exploitant is bijdrage niet meer verschuldigd.	Artikel 6.21 Wro
Vergunninghouder betaalt exploitatiebijdrage niet.	Via dwangbevel bijdrage invorderen.	Artikel 6.21 Wro
Exploitant dient geen bouwplan in.	Onteigenen: exploitant wenst niet de bestemming te realiseren.	Artikel 77 Onteigeningswet
Exploitant wenst exploitatieplan op andere wijze in te vullen.	Onteigening: exploitant wenst geen uitvoering te geven aan exploitatieplan.	Artikel 77 Onteigeningswet

6.5 Vergoeding van de uitvoering van werken door particuliere grondeigenaren

De Grondexploitatiewet houdt rekening met de mogelijkheid dat particuliere grondeigenaren op eigen initiatief in het exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden of maatregelen uitvoeren, uiteraard voor zover er geen strijd met de aanbestedingsregels ontstaat en voor zover een particuliere uitvoering qua eigendomssituatie en planning mogelijk is. In zo'n geval heeft de particuliere grondeigenaar recht op vergoeding van de door hem gemaakte kosten. De Wro bepaalt dat de gemeente dan een financiële bijdrage verstrekt aan de houder van de bouwvergunning. Dit zal ook van toepassing zijn op te sluiten overeenkomsten.

Veelal zal de vergoeding aan de orde zijn bij de verlening van de bouwvergunning; de vergoeding bestaat dan uit het verminderen van de exploita-

tiebijdrage met het bedrag van de verrichte prestaties.⁹³ Deze situatie wordt verder toegelicht in hoofdstuk 8.

Er is echter ook een tweede situatie denkbaar. Dat is wanneer na het verlenen van de bouwvergunning een particuliere grondeigenaar werken of werkzaamheden uitvoert. Deze kosten zijn dan niet aan de orde gekomen bij de verlening van de bouwvergunning waardoor afhandeling op een andere wijze noodzakelijk is. In zo'n situatie moet de houder van een bouwvergunning een verzoek tot betaling bij de gemeente indienen.⁹⁴ Alvorens tot betaling over te gaan, zal de gemeente moeten beoordelen of de prestaties overeenkomstig het exploitatieplan zijn verricht. De vergunninghouder moet het verzoek richten aan B&W. De Wro bevat hierover geen bepaling, maar dit vloeit voort uit de Gemeentewet. De Wro bevat ook geen bepalingen over de afhandeling van het verzoek. Na binnenkomst van een verzoek dienen B&W binnen 8 weken te beslissen.⁹⁵ Tegen de beslissing kan de aanvrager een bezwaarschrift indienen bij B&W en vervolgens beroep en hoger beroep instellen.

6.6 Handhaving aanbestedingsregels via exploitatieplan of overeenkomst

Inleiding

Een specifiek aspect ten aanzien van de uitvoering van een exploitatieplan of overeenkomst betreffende grondexploitatie betreft de handhaving van de (Europese) aanbestedingsregels.

zelfrealisatie

Het aanbestedingsaspect speelt met name een rol indien een particuliere grondeigenaar bepaalde werken op zijn grond zelf wenst te realiseren (zelfrealisatie). De beoordeling of bepaalde werken al dan niet (openbaar) dienen te worden aanbesteed ligt bij de gemeente en niet bij de particuliere grondeigenaar. Indien de gemeente naar aanleiding van deze beoordeling tot de conclusie komt dat daadwerkelijk een aanbestedingsplicht geldt, dan zal zij er ook op moeten toezien dat deze plicht wordt nageleefd. Dit kan tot een patstelling leiden tussen de gemeente en de potentiële zelfrealisator. In het uiterste geval zal zij, bij niet naleving van de aanbestedingsplicht, het onteigeningsinstrument moeten inzetten. De Grondexploitatiewet biedt mogelijkheden om een dreigende patstelling tussen de gemeente (als handhaver van de aanbestedingsplicht) en de particuliere grondeigenaar (met ambitie tot zelfrealisatie) te doorbreken. Het voert te ver om in deze Handreiking uitgebreid in te gaan op de vraag onder welke omstandigheden een aanbestedingsplicht geldt.

93 artikel 6.19, aanhef en onder b Wro.

94 artikel 6.22 Wro.

95 artikel 4:13 Awb.

Tip

Voor een uitgebreide behandeling van de vraag onder welke omstandigheden een aanbestedingsplicht geldt verwijzen wij naar bijvoorbeeld de handleiding van het kenniscentrum PPS 'Europese aanbesteding bij PPS en gebiedsontwikkeling'.

Een openbare aanbestedingsplicht op grond van de EU Richtlijn voor de aanbesteding van openbare werken zal in ieder geval bestaan indien sprake is van een opdracht tot uitvoering van openbare werken voor een bedrag boven de zogenaamde drempelwaarde.⁹⁶ Uit rechtspraak van het Europese Hof volgt dat het daarbij niet van belang is bij wie de eigendom van de grond ligt.⁹⁷ Indien dus een particuliere grondeigenaar – als onderdeel van de gemaakte afspraken – de openbare werken zelf op zijn eigen grond wil ontwikkelen en realiseren mag de gemeente de opdracht daartoe niet verstrekken zonder toepassing te geven aan de Europese aanbestedingsrichtlijn. Hierdoor kan een patstelling tussen de particuliere grondeigenaar en de gemeente ontstaan.

Onder omstandigheden kan deze patstelling worden doorbroken door de aanbestedingsplicht 'door te leggen' naar de particuliere grondeigenaar, maar dit kan lang niet in alle gevallen.⁹⁸

Aanbestedingsplicht en artikel 6.19 aanhef en onder b Wro

De gemeente kan onder de Grondexploitatiewet onder meer met genoemde aanbestedingsproblematiek geconfronteerd worden, indien een particuliere grondeigenaar, die op zijn gronden openbare werken zelf wil realiseren, aan de gemeente verzoekt om de daaraan verbonden kosten in mindering te brengen op de door de gemeente berekende exploitatiebijdrage.⁹⁹ Dit artikel bepaalt immers dat de per bouwvergunning verschuldigde exploitatiebijdrage wordt verminderd met de kosten die in verband met de exploitatie van de desbetreffende gronden door de aanvrager zijn gemaakt (welke kosten voor de berekening van het te verhalen bedrag overigens niet hoger kunnen zijn

openbare
aanbestedings-
plicht

doorlegging
aanbesteding

verzoek
vermindering
exploitatie-
bijdrage

96 Richtlijn 2004/18/EG betreffende de coördinatie van openbare procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, PbEG 2004, L 134/114, voor Nederland uitgewerkt in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten, Stb 2005, 408, gewijzigd bij besluit van 7 december 2005, Stb. 2005, 650. Momenteel bedraagt de drempel bij werken € 5.278.000,00 exclusief BTW. (per 1-1-2008 wordt dit € 5.150.000,- exclusief BTW).

97 HvJ EG 12 juli 2001, zaak C-399/98, NJ 2002, 11 (Scala).

98 Zie bijvoorbeeld het artikel van A.G. Bregman 'Het doorleggen van de aanbestedingsplicht bij gebiedsontwikkeling', *Bouwrecht* 2007, p. 582 e.v.

99 Met een beroep op artikel 6.19 aanhef en onder b Wro.

dan de raming van die kosten in het exploitatieplan). In een dergelijk geval hoeft geen sprake te zijn van een formele opdracht van de gemeente aan de particuliere grondeigenaar tot aanleg van de openbare werken. Niettemin nemen wij in het licht van de rechtspraak van het Europese Hof aan dat de aanbestedingsregels van toepassing kunnen zijn. De particuliere grondeigenaar voert immers de openbare werken uit overeenkomstig de (onder meer in het exploitatieplan opgenomen) eisen van de overheid. De overheid betaalt daarvoor in de vorm van een vermindering van de exploitatiebijdrage. Indien met deze vermindering een bedrag boven de drempelwaarde is gemoeid, dan zal niet aan de aanbestedingsplicht kunnen worden ontkomen op grond van het enkele feit dat door de gemeente geen formele (contractuele) opdracht tot het verrichten van de werkzaamheden is gegeven.¹⁰⁰

Hoe kan gemeente voorkomen dat de aanbestedingsplicht wordt geschonden?

aanbestedingsregels in overeenkomst

Nu de gemeente zoals gezegd verantwoordelijk is voor het naleven van de aanbestedingsregels zal zij bij het sluiten van een anterieure overeenkomst aan de particuliere grondeigenaar de verplichting moeten opleggen om de in de overeenkomst voorziene werken en werkzaamheden zo nodig in overeenstemming met het aanbestedingsrecht aan te besteden.

aanbestedingsregels in exploitatieplan

Lukt het niet om met een of meer potentiële zelfrealisatoren tot overeenstemming te komen dan kan de gemeente in het exploitatieplan regels opnemen die waarborgen dat de in het plan voorziene werken en werkzaamheden in overeenstemming met de geldende aanbestedingsregels worden uitgevoerd. Dat artikel 6.13 lid 2 sub c Wro daartoe een grondslag biedt blijkt uit de Kamerstukken en uit artikel 6.2.10 Bro, dat expliciet bepaalt dat de in artikel 6.13, tweede lid, onder c van de Wro bedoelde regels mede betrekking kunnen hebben op het in overeenstemming met de geldende aanbestedingsregels aanbesteden van de in het exploitatieplan voorziene werken en werkzaamheden.

onteigening

Tegen de potentiële zelfrealisator, die deze regels niet wenst na te leven kan de inzet van het onteigeninginstrument worden overwogen. Er zijn nog geen uitspraken van de Kroon of de civiele onteigeningsrechter waarin een beroep op zelfrealisatie is gepasseerd op grond van de enkele overweging dat de potentiële zelfrealisator weigerde aan de Europese aanbestedingsregels te voldoen. Wij nemen aan dat onteigening in deze situatie wel mogelijk is, waarbij de in het exploitatieplan opgenomen regels omtrent de aanbesteding de positie van de gemeente bij een eventueel noodzakelijke onteigening zullen versterken.

Het voorgaande brengt mee dat de gemeente bij de voorbereiding van een

¹⁰⁰ Zie ook het onder noot 97 genoemde arrest van het Europese Hof van Justitie inzake Scala.

exploitatieplan, mede dient te beoordelen of aanbestedingsproblematiek zou kunnen ontstaan. Indien sprake is van grondeigenaren die de ambitie en mogelijkheid hebben om openbare werken zelf te realiseren en met deze grondeigenaren niet tot een overeenkomst kan worden gekomen, dan verdient het aanbeveling – zo al niet sprake is van een verplichting – de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels terzake te gebruiken.¹⁰¹

Tip

Het verdient aanbeveling om in het geval sprake is van grondeigenaren met een ambitie tot zelfrealisatie van openbare werken, ter zake van opdrachten voor werken of werkzaamheden met een waarde boven de drempel regels in het exploitatieplan op te nemen. Mogelijk kan hier zelfs sprake zijn van een verplichting.

Ook aanbestedingsregels voor opdrachten onder de drempelwaarde?

Uit de rechtspraak van het Europese Hof valt af te leiden dat ook ten aanzien van opdrachten waarvan de geschatte waarde onder de drempelwaarde ligt onder omstandigheden de beginselen van het EG-verdrag in acht moeten worden genomen. Terzake is een Interpretatieve Mededeling van de Europese Commissie verschenen.¹⁰² Steeds moet worden bezien of buitenlandse partijen mogelijk geïnteresseerd zouden kunnen zijn in de opdracht. In dat geval dient het gelijkheidsbeginsel in acht te worden genomen en dient op basis van het transparantiebeginsel een passende mate van openbaarheid te worden gegarandeerd, zodat de markt voor mededinging wordt geopend. Een en ander zal van geval tot geval door de gemeente beoordeeld moeten worden.

waarde onder
drempel

Tip

Het verdient aanbeveling om in het geval sprake is van grondeigenaren met een ambitie tot zelfrealisatie van openbare werken, ook ter zake van opdrachten voor werken of werkzaamheden met een waarde onder de drempel regels in het exploitatieplan op te nemen. Mogelijk kan ook hier zelfs sprake zijn van een verplichting.

101 Artikel 6.13 lid 2 sub c Wro.

102 Deze Interpretatieve Mededeling is gepubliceerd in het Publicatieblad van de EG, PbEG C 179/2 van 1 augustus 2006.

**aanbestedings-
toets**

Aanbestedingsplicht bij realisering commercieel vastgoed?

In de meeste gevallen zal bovenvermelde aanbestedingsproblematiek bij de ontwikkeling en realisatie van commercieel vastgoed niet spelen. In het kader van deze Handreiking past niettemin de waarschuwing dat het aanbestedingsrecht ten aanzien van dit punt nog in ontwikkeling is.¹⁰³ Gemeenten die antieure overeenkomsten met particuliere grondeigenaren wensen te sluiten, waarbij vergaande zeggenschap over de ontwikkeling en realisatie van het vastgoed wordt bedongen en/of waarbij de gemeente (mede) risicodragers van het project wordt, doen er verstandig aan een juridische aanbestedingstoets uit te voeren.

6.7 Casus gemeente Sturingerland

In de casus die in de leeswijzer is beschreven, zijn de gronden in het exploitatiegebied verdeeld over vier partijen:

- De gemeente (partij A);
- De particuliere grondeigenaar die tot zelfrealisatie overgaat en bereid is een antieure overeenkomst met de gemeente te sluiten (partij B);
- Een particuliere grondeigenaar die tot zelfrealisatie overgaat en bereid is een posterieure overeenkomst met de gemeente te sluiten (partij C);
- Een particuliere grondeigenaar die tot zelfrealisatie overgaat en niet bereid is een overeenkomst met de gemeente te sluiten (partij D).

Stel: partij B heeft zich in de antieure overeenkomst jegens de gemeente verplicht vóór 1 januari 2008 een exploitatiebijdrage te betalen van € 100.000,-. Op 15 januari constateert de gemeente dat het afgesproken bedrag niet aan haar is overgemaakt. Desgevraagd deelt B mede een zakelijke tegenvaller te hebben gehad en daarom niet in staat te zijn de exploitatiebijdrage te betalen. De gemeente heeft in het contract geen zekerheden voor de tijdige betaling van de exploitatiebijdrage bedongen. De gemeente kan niettemin nakoming van de betalingsverplichting vorderen. Het feit dat B een financiële tegenvaller heeft gehad, kan niet beschouwd worden als overmacht. Door niet tijdig te betalen schiet B jegens de gemeente toerekenbaar tekort. De gemeente kan zonodig het bedrag door middel van een procedure bij de burgerlijke rechter incasseren. Eventueel kan zij beslag leggen op de woning van B om de betaling van de exploitatiebijdrage in afwachting van het resultaat van de procedure alsnog zeker te stellen.

Stel: in de posterieure overeenkomst met partij C is overeengekomen dat met de woningbouw op zijn perceelsgedeelte een aanvang zal worden

103 HvJ EG 18 januari 2007, C-220/05.

gemaakt vóór 1 januari 2008. In het exploitatieplan is slechts opgenomen dat de woningbouw in het exploitatiegebied vóór 1 januari 2010 moet zijn gerealiseerd. Op 15 januari 2008 constateert de gemeente dat met de bouw op het perceel van C geen aanvang is gemaakt. De gemeente kan niet via het exploitatieplan afdwingen dat door C met de bouw wordt begonnen. Wel kan de gemeente een beroep doen op de overeenkomst door het vorderen van nakoming. Zonodig kan de verplichting om een aanvang te maken met de bouw via de civiele rechter worden afgedwongen.

Partij D heeft geen overeenkomst met de gemeente willen sluiten, doch wenst wel spoedig met de bouw op zijn perceel een aanvang te maken. In het exploitatieplan is slechts opgenomen dat eerst een brug over het langs het exploitatiegebied lopende kanaal dient te worden aangelegd, voordat een bouwvergunning wordt verleend. In het exploitatieplan is weliswaar opgenomen dat de brug vóór 1 januari 2008 is gepland, doch partij D constateert dat de gemeente op 15 januari 2008 nog steeds geen aanvang heeft gemaakt met de werkzaamheden voor de aanleg van de brug. D kan dan ook geen bouwvergunning verkrijgen en kan geen aanvang maken met de bebouwing. Doordat hij geen overeenkomst met de gemeente heeft gesloten kan hij niet via de privaatrechtelijke weg nakoming vorderen van de toezegging van de gemeente om de brug vóór 1 januari 2008 aan te leggen. Indien de eigenaar nog invloed wil hebben op een tijdige realisatie van de brug dient hij de herziening van het exploitatieplan voor het desbetreffende jaar af te wachten. Mocht de gemeente in het kader van deze herziening de aanleg van de brug uitstellen, dan kan partij D beroep instellen. Mocht de gemeente het exploitatieplan niet herzien, dan zal mogelijk bestuursrechtelijk kunnen worden geageerd tegen het ontbreken van duidelijkheid bij de herziening.

Ander voorbeeld. Eigenaar D geeft aan geen behoefte te hebben aan de bouw mogelijkheden en stelt deze plannen niet te gaan uitvoeren. Eigenaar D geeft de voorkeur aan het gebruik van zijn eigendom als weide voor zijn pony's in plaats van de bouw van woningen, kantoren, etc. Als eigenaar D niet bereid is om zijn gronden te verkopen en aangeeft niet bereid of wellicht niet in staat te zijn om de gronden te bebouwen dan heeft de gemeente de mogelijkheid om de gronden van D te onteigenen. Uiteraard moet de gemeente hiervoor de noodzakelijke procedures doorlopen en voldoen aan de criteria die in de onteigeningswet zijn opgenomen.

Eigenaar C heeft een posterieure overeenkomst gesloten. Bij de bouwvergunningaanvraag constateert de gemeente dat de betaling van de overeengekomen exploitatiebijdrage nog niet heeft plaatsgevonden terwijl deze betaling wel reeds eerder verschuldigd was en dat er dienaangaande geen zekerheid is gesteld. De exploitatiebijdrage is daarmee op het moment van de bouw aanvraag niet anderszins verzekerd. Daarom verbinden B&W aan

de bouwvergunning het voorschrift tot betaling van de exploitatiebijdrage ter hoogte van € 50.000. C weigert binnen de gestelde termijn van 4 weken te betalen. B&W besluiten in dit geval eigenaar C te verbieden te starten met de uitvoering van zijn bouwvergunning totdat de verschuldigde exploitatiebijdrage is betaald.

Hoofdtuk 7

De posterieure overeenkomst

7.1 Inleiding

Ook na de vaststelling van een exploitatieplan kunnen een gemeente en particuliere eigenaar een overeenkomst over grondexploitatie sluiten. Daarin kunnen een gemeente en een particuliere eigenaar in beginsel hetzelfde regelen als in een anterieure overeenkomst (de overeenkomst die voorafgaat aan een exploitatieplan). Er geldt echter wel een aantal belangrijke inperkingen van de contractsvrijheid. De gemeente moet bij het sluiten van een posterieure overeenkomst met een particuliere eigenaar het exploitatieplan in acht nemen. Wat dit inhoudt wordt in paragraaf 7.2. nader toegelicht. In paragraaf 7.3 wordt ingegaan op de mogelijke vormen van een posterieure overeenkomst en in paragraaf 7.4. op het nut van het sluiten van een dergelijke overeenkomst. In de paragrafen 7.5. en 7.6. komen achtereenvolgens de inhoudelijke en procedurele aspecten van een posterieure overeenkomsten aan de orde. In paragraaf 7.7. wordt ingegaan op een aantal onderhandelingsaspecten.

overeen-
komsten
over grondex-
ploitatie

7.2 Begrenzing contractvrijheid posterieure overeenkomst

Het doel van een posterieure overeenkomst is - net als bij een anterieure overeenkomst - het maken van goede afspraken over de ontwikkeling van een gebied. Gemeenten en particuliere eigenaren hebben een zekere contractsvrijheid bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie, maar die is bij posterieure overeenkomsten veel beperkter dan bij anterieure. In de eerste plaats bepaalt de wet dat bij de overeenkomst het exploitatieplan in acht genomen moet worden (artikel 6.24, lid 3, Wro). De overeenkomst over de grondexploitatie mag dus niet in strijd zijn met het exploitatieplan. Natuurlijk moet de gemeente de inhoud van de posterieure overeenkomst ook afstemmen op het bestemmingsplan. Dit beperkt de contractsvrijheid aanzienlijk. Maar er geldt nog een beperking (artikel 6.24, lid 3, Wro). Onderwerpen die de gemeente niet in het exploitatieplan heeft geregeld, maar die de gemeente daarin wel had kunnen regelen, mag ze in een posterieure overeenkomst niet meer regelen. Dus als het exploitatieplan geen woningbouwcategorieën bevat, mag de gemeente die ook later niet meer vastleggen in een posterieure overeenkomst.

relatie
exploitatieplan

Voorbeeld

De gemeente heeft een bestemmingsplan vastgesteld. Hierin heeft ze vastgelegd dat in totaal 50 woningen zijn toegestaan, waarvan 20% kavels voor particulier opdrachtgeverschap. De gemeente heeft in het exploitatieplan aangegeven dat op haar eigen gronden 5 kavels voor particulier opdrachtgeverschap en op de gronden van particuliere eigenaar A eveneens 5 van dergelijke kavels zijn aangewezen. Eigenaar A geeft aan dat hij 10 kavels voor particulier opdrachtgeverschap wil realiseren en in ruil daarvoor ook wel wil vastleggen dat hij verder uitsluitend sociale huurwoningen zal realiseren. De gemeente mag op dit aanbod niet ingaan. Een afspraak van 10 kavels voor particulier opdrachtgeverschap op de gronden van eigenaar A is immers niet in overeenstemming met het voor zijn gronden in het exploitatieplan genoemde aantal van 5. Verder mag de gemeente nu het exploitatieplan niets regelt over sociale huurwoningen hierover niets regelen in een posterieure overeenkomst.

Tip voor gemeenten

Zorg er voor dat de posterieure overeenkomst past binnen het kader van het exploitatieplan (en van het bestemmingsplan).

geen financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelin- gen

In een posterieure overeenkomst kunnen een gemeente en een particuliere eigenaar geen financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen over-eenkomen. Dergelijke bijdragen mag een gemeente niet opnemen in een exploitatieplan. De regeling van het verhaal van grondexploitatiekosten in het exploitatieplan is uitputtend bedoeld. Als er een exploitatieplan geldt, mag een gemeente daarbuiten geen financiële afspraken meer maken over grondexploitatie en/of over ruimtelijke ontwikkelingen.

geen planscha- deovereen- komst

B&W moeten ná de vaststelling van het exploitatieplan bij het aangaan van overeenkomsten over de grondexploitatie het exploitatieplan in acht nemen. Als de gemeente in het exploitatieplan geen rekening heeft gehouden met planschadekosten dan mag ze in de overeenkomst over grondexploitatie dus ook geen bepaling over planschadeverhaal opnemen. De gemeente kan dan bovendien geen overeenkomst met de particuliere eigenaar sluiten die alleen de afwenteling van planschade regelt (de afzonderlijke overeenkomst over planschade).¹⁰⁴

104 Art. 6.4a Wro.

Tip voor gemeenten en particuliere eigenaren

Er geldt een beperkte contractsvrijheid voor posterieure overeenkomsten. Afzonderlijke bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen kan een gemeente na vaststelling van het exploitatieplan met particuliere eigenaren *niet* regelen. Houd hiermee rekening in de onderhandelingen.

In de overeenkomst mogen een gemeente en een particuliere eigenaar wel onderwerpen uit het exploitatieplan uitwerken (artikel 6.23, derde lid, Wro). Daar gaan we hierna verder onder op in.

Naast het exploitatieplan en de planologische maatregel vormen het BW met de daarin neergelegde beginselen van contractrecht, zoals de redelijkheid en billijkheid, en afdeling 3.2 Awb met de voor de gemeente geldende algemene beginselen van behoorlijk bestuur het kader voor de overeenkomst. Een gemeente moet gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, bij het aangaan van een overeenkomst zorgvuldig de betrokken belangen afwegen en mag haar bevoegdheid niet gebruiken voor een ander doel dan waarvoor ze is toegekend (zie hoofdstuk 2).

Een aantal andere wetten bevat specifieke beperkingen. In hoofdstuk 2 hebben wij een aantal belangrijke beperkingen genoemd. Wij verwijzen naar de daar genoemde beperkingen en naar de daar genoemde tips.

De eerste stap van de posterieure fase is zowel voor de gemeente als voor de particuliere eigenaren, te bezien of het sluiten van een overeenkomst over grondexploitatie wenselijk is en welke afspraken waarover te maken. Zoals uit het navolgende blijkt zal dat in veel gevallen - ook al is er al een bindend exploitatieplan - wenselijk zijn. Hieronder wordt per onderdeel aangegeven wat nog kan worden opgenomen in een posterieure overeenkomst.

De gemeente en de particuliere eigenaar kunnen financiële afspraken over de grondexploitatie maken. De hoogte van de exploitatiebijdrage volgt uit het exploitatieplan. Daarover valt dus niet meer te onderhandelen. Door in een posterieure overeenkomst de hoogte van de exploitatiebijdrage vast te leggen, fixeren de gemeente en de particuliere eigenaar dat bedrag en krijgen beiden daar zekerheid over. Het voordeel voor de gemeente is dat zij dan zeker weet dat, en op welk moment, er betaald wordt. Ook voor de particuliere eigenaar kan dit aantrekkelijk zijn. Als bijvoorbeeld later bij een herziening van het exploitatieplan blijkt dat de kosten hoger uitvallen dan eerder voorzien, kan de particuliere eigenaar niet meer geconfronteerd worden met de verplichting een hogere bijdrage te betalen, tenzij de gemeente en de particuliere eigenaar in de overeenkomst hebben afgesproken dat in zo'n geval de hoogte van de exploitatiebijdrage volgt uit het herziene exploitatieplan. Zij kunnen dat eventueel in de vorm van een afrekenbeding afspreken (zie hierna in paragraaf

**onderwerpen
uitwerken**

**algemeen toet-
singskader**

**specifieke
beperkingen**

eerste stap

**exploitatie-
bijdrage**

7,5). Uiteraard geldt hetzelfde als de kosten later lager blijken uit te vallen; dan hoeft de gemeente de overeengekomen exploitatiebijdrage niet aan te passen en niet een gedeelte van de eventueel inmiddels al ontvangen exploitatiebijdrage terug te betalen, tenzij partijen dat hebben afgesproken.

Een gemeente en een particuliere eigenaar kunnen verder vastleggen wanneer de particuliere eigenaar moet betalen. Het voordeel voor de particuliere eigenaar is dat hij met de gemeente kan onderhandelen over een eventueel gewenste gespreide betaling.

locatie-eisen

Het exploitatieplan bevat locatie-eisen, voor zover de gemeente deze eisen noodzakelijk vindt. De gemeente en de particuliere eigenaar dienen deze eisen over te nemen in de overeenkomst over de grondexploitatie. Voor de gemeente is dat niet erg interessant, want de eisen gelden toch al. Wel ontstaat de mogelijkheid dan zowel via de publiek- als privaatrechtelijke weg toe te zien op de uitvoering van deze eisen. In de overeenkomst is het van belang een bepaling op te nemen over de verhouding met een eventuele latere herziening van het exploitatieplan, in het geval later locatie-eisen zouden worden herzien. Interessant voor beide partijen is de mogelijkheid de eisen in de overeenkomst uit te werken en te detailleren.

woningbouw- categoriegrenzen

Het exploitatieplan kan de woningbouwcategorieën regelen; aantallen en situering sociale koopwoningen, sociale huurwoningen, kavels voor particulier opdrachtgeverschap. Ook hiervoor geldt dat als de gemeente en de particuliere eigenaar deze zaken vastleggen in de overeenkomst over de grondexploitatie, de eigenaar hiermee de kans verkleint dat de gemeente een en ander later bij een herziening van het exploitatieplan wijzigt. Ook bij dit punt geldt dat de mogelijkheid van detaillering en uitwerking een aantrekkelijke optie is. Let op: als het exploitatieplan helemaal geen eisen over een woningbouwcategorie bevat, mag de gemeente ze niet in de overeenkomst onderbrengen.

tijdvak en fasering

Het exploitatieplan bevat bepalingen over het tijdvak waarbinnen de gebiedsontwikkeling moet plaats vinden, en veelal over de fasering van de diverse werken binnen het tijdvak, alsmede over koppelingen daartussen. Het sluiten van een overeenkomst met een particuliere eigenaar heeft voor de gemeente een voordeel. De gemeente en de particuliere eigenaar kunnen in de overeenkomst vastleggen wat de particuliere eigenaar realiseert en wanneer; dit moet wel passen in wat het exploitatieplan daarover regelt. De gemeente krijgt hiermee zekerheid over het moment van realisering. Zonder overeenkomst moet de gemeente maar afwachten of een particuliere eigenaar bereid is het bestemmingsplan te realiseren en tijdig een bouwvergunning zal aanvragen. De particuliere eigenaar krijgt hiermee zekerheid over de planning van de werken, die de gemeente zal uitvoeren. Voor de particuliere eigenaar is ook hier het voordeel dat hij met het sluiten van een overeenkomst over de grondexploitatie de kans verkleint dat de gemeente

de bepalingen later bij een herziening van het exploitatieplan wijzigt. Nog allerlei andere inhoudelijke zaken kunnen de gemeente en de particuliere eigenaar in een overeenkomst regelen. Zo maken gemeenten en particuliere eigenaren vaak afspraken over de taakverdeling bij de ontwikkeling van het gebied, over wie bouwrijp en woonrijp maakt, over de eigendoms-overdracht van gronden met een openbare bestemming aan de gemeente en over de verkoop en eigendomsoverdracht van bouwpercelen. De gemeente kan hierdoor tijdig de gronden verwerven, die voor de openbare ruimte nodig zijn, alsmede zo nodig de toestemming verlenen om uitgeefbare gronden bouwrijp te maken, zodat dit in de planning kan worden ingepast. Ook de particuliere eigenaar heeft hier profijt van.

andere
afspraken

Tip voor gemeenten en particuliere eigenaren

Bedenk dat gemeenten en particuliere eigenaren in een posterieure overeenkomst zaken kunnen regelen die het exploitatieplan (of de planologische maatregel) niet regelt en dat zij het exploitatieplan kunnen uitwerken/detaileren. Ga na in hoeverre dat voor de betreffende locatie van belang kan zijn en op welke wijze daar zoveel mogelijk gebruik van kan worden gemaakt. Besef daarbij dat er grenzen zijn aan de contractsvrijheid. Een belangrijke grens is dat de posterieure overeenkomst in overeenstemming moet zijn met het exploitatieplan. Zorg er dus voor dat de posterieure overeenkomst past binnen het kader van het geldende exploitatieplan (en van de planologische maatregel).

7.3 Verschillende soorten overeenkomsten

Net als in de anterieure fase, kan het bij de posterieure overeenkomsten gaan om verschillende soorten overeenkomsten. In paragraaf 2.3 hebben wij de verschillende soorten overeenkomsten toegelicht: gemeentelijke grond-uitgifteovereenkomst, bouwclaimovereenkomst, concessieovereenkomst en publiek private samenwerkingsovereenkomst (PPS). Al deze soorten overeenkomsten kunnen gemeenten en particuliere eigenaren ook in de posterieure fase (ná vaststelling van het exploitatieplan) sluiten; deze overeenkomsten kunnen op dezelfde wijze als in de anterieure fase er toe leiden dat het kostenverhaal en de andere van belang zijnde zaken (bijvoorbeeld het tijdvak van exploitatie) 'anderszins verzekerd zijn'. De gemeente en de particuliere eigenaar moeten bij het sluiten van overeenkomsten over grondexploitatie in de posterieure fase wel het exploitatieplan volledig in acht nemen. Het vervolg op de eerste stap (bezien of een overeenkomst over grondexploitatie nog wenselijk is nu er een exploitatieplan ligt en welke afspraken

stap 2

waarover te maken) is de stap waarin de gemeente en de particuliere eigenaar ieder voor zich bezien welk soort overeenkomst hun voorkeur heeft. Welke overeenkomst een gemeente en een particuliere eigenaar sluiten, is in het algemeen afhankelijk van de grondposities binnen een te ontwikkelen gebied. Door aankoop van de grond door de gemeente of het oprichten van een joint-venture, kan overigens de beperking tot kostenverhaal op basis van het exploitatieplan opgeheven worden. Het kostenverhaal is dan immers via de gemeentelijke gronduitgifte of via de gezamenlijke grondexploitatie anderszins verzekerd.

Voorbeeld posterieure grondtransactie gemeente-particuliere eigenaar: In gebied X zijn de gronden in eigendom van particuliere eigenaar A en van de gemeente. Het lukt de gemeente en eigenaar A niet tot een anterieure overeenkomst te komen. Eigenaar A wil andere woningbouwcategorieën realiseren dan de gemeente toelaatbaar vindt; hij wil liever vrije sectorwoningen in plaats van sociale koopwoningen en hij wil de kavels voor particulier opdrachtgeverschap zelf bebouwen. Na de vaststelling van het bestemmingsplan en het exploitatieplan benadert eigenaar A de gemeente nogmaals met zijn verzoek. Hij wil nog steeds af van de verplichting tot uitgifte van de kavels voor particulier opdrachtgeverschap. De gemeente biedt aan de gronden van eigenaar A die zijn bestemd voor particulier opdrachtgeverschap, aan te kopen om die vervolgens zelf bouwrijp te maken en als kavels voor particulier opdrachtgeverschap te verkopen. Eigenaar A en de gemeente worden het eens over de door de gemeente te betalen koopprijs voor de gronden van eigenaar A. Voorts is A bereid de exploitatiebijdrage te betalen die wordt toegerekend aan de op zijn grond geprojecteerde sociale koopwoningen. Partijen sluiten een posterieure overeenkomst waarin ze de verkoop van de grond bestemd voor de kavels aan de gemeente regelen. Een deel van de gemeentelijke kosten maakt de gemeente op deze manier goed uit de opbrengst van de uitgifte van kavels voor particulier opdrachtgeverschap. Daarnaast ontvangt de gemeente voor het overige deel een exploitatiebijdrage van eigenaar A. De gemeente mag aan de bouwvergunningen géén financieel voorschrift verbinden.

Het volgende schema geeft voor de diverse vormen van grondbeleid aan met welke posterieure overeenkomsten de gemeente het kostenverhaal en zaken als locatie-eisen en de woningbouwcategorieën kan regelen. schema

Schema 7.1: vormen van grondbeleid en de daarbij aan de orde zijnde posterieure overeenkomsten

Actief grondbeleid	Deels actief grondbeleid en deels faciliterend grondbeleid	Faciliterend grondbeleid
Volledig gemeentelijke grondpositie	Deels gemeentelijke grondpositie	Volledig private grondposities (zelfrealisatie)
Anterieure fase → anterieure overeenkomsten Zie hoofdstuk 2		
Posterieure fase → posterieure overeenkomsten		
gronduitgifte-overeenkomsten	(deels) gronduitgifte-overeenkomsten en/of bouwclaim-overeenkomsten (actief grondbeleid)	
anderszins verzekerd via de gemeentelijke gronduitgifte	anderszins verzekerd via de gemeentelijke gronduitgifte	
	(deels) 'andere' overeenkomsten (waaronder PPS, concessieovereenkomst) (faciliterend grondbeleid) anderszins verzekerd via een 'andere' overeenkomsten	(deels) 'andere' overeenkomsten (waaronder PPS, concessieovereenkomst) (faciliterend grondbeleid) anderszins verzekerd via een 'andere' overeenkomsten
	(deels) geen overeenkomsten (faciliterend grondbeleid) kostenverhaal vindt plaats via de bouwvergunning(en)	(deels) geen overeenkomsten (faciliterend grondbeleid) kostenverhaal vindt plaats via de bouwvergunning(en)

7.4 Moeten partijen een posterieure overeenkomst (proberen te) sluiten?

Een gemeente en een particuliere eigenaar zijn niet verplicht na het vaststellen van een exploitatieplan met elkaar te onderhandelen. Een gemeente mag er voor kiezen de kosten te verhalen via de bouwvergunningen en de uitvoering te sturen via het exploitatieplan in plaats van dit via overeenkomst te regelen. Een uitzondering op de vrije keuze tussen de overeenkomsten en het kostenverhaal via de bouwvergunning (publiekrechtelijk spoor),

noodzaak

nut

geldt als de gemeente zichzelf een onderhandelingsplicht heeft opgelegd (zie paragraaf 2.6 voor verdere uitleg over de grondexploitatieverordening).¹⁰⁵ Met de vaststelling van de planologische maatregel en het exploitatieplan zijn de belangrijkste kaarten voor de locatie-ontwikkeling geschud. Maar toch zullen partijen ook in deze fase regelmatig kiezen voor een overeenkomst. Het sluiten van een posterieure overeenkomst heeft, zowel voor de gemeente als voor een particuliere eigenaar, een aantal voordelen, ook al zijn die beperkter dan de voordelen van een anterieure overeenkomst. De gemeente en een particuliere eigenaar kunnen immers zaken uit het exploitatieplan uitwerken en daarnaast nog andere zaken (die niet in een exploitatieplan kunnen worden opgenomen) regelen, zoals een grondoverdracht. Een voordeel van de posterieure overeenkomst is dat de gemeente en de particuliere eigenaren zekerheid verkrijgen over onder meer de exploitatiebijdrage en het te realiseren programma; zij krijgen deze zekerheid al vóór de afgaande aan een bouwvergunningaanvraag. Zowel de zekerheid als de optie om zaken uit te werken en andere zaken te regelen zal veelal de drijfveer zijn om een overeenkomst aan te gaan.

Tip voor gemeenten en particuliere eigenaren

Bedenk dat gemeenten en particuliere eigenaren in een posterieure overeenkomst meer kunnen regelen dan het exploitatieplan regelt. Ga na in hoeverre dat voor de betreffende locatie van belang kan zijn en op welke wijze daar zoveel mogelijk gebruik van kan worden gemaakt. Besef daarbij dat er grenzen zijn aan de contractsvrijheid.

7.5 Bepalingen in posterieure overeenkomst over grondexploitatie

In deze paragraaf besteden wij aandacht aan de diverse in een posterieure overeenkomst over grondexploitatie op te nemen afspraken.

exploitatie-
bijdrage

Bepalingen over de exploitatiebijdrage

Als partijen willen voorkomen dat het kostenverhaal via de bouwvergunning plaatsvindt, moet de posterieure overeenkomst in ieder geval de exploitatiebijdrage regelen. Na de vaststelling van een exploitatieplan moeten B&W namelijk de kosten van grondexploitatie verhalen door aan de bouwvergunning een financieel voorschrift te verbinden, tenzij het kostenverhaal anderszins is verzekerd. Daarvan is sprake indien voorafgaand

¹⁰⁵ Art. 6.23 Wro.

aan de indiening van de bouw aanvraag in een posterieure overeenkomst een exploitatiebijdrage is overeengekomen en verzekerd. Een posterieure overeenkomst kan dus tot gevolg hebben dat een financieel voorschrift aan de bouwvergunning niet meer mogelijk is.

De posterieure overeenkomst over grondexploitatie moet regelen welke exploitatiebijdrage een particuliere eigenaar aan de gemeente verschuldigd is. Deze exploitatiebijdrage moet zijn gebaseerd op het ten tijde van het aangaan van de overeenkomst vastgestelde exploitatieplan, waarin een exploitatieopzet is opgenomen. In de overeenkomst kunnen partijen de exacte hoogte van de exploitatiebijdrage, zoals die voortvloeit uit het exploitatieplan, vastleggen. Er kan ook gekozen worden voor het vastleggen van het bedrag per gewogen eenheid, met de afspraak dat te zijner tijd het te betalen bedrag wordt vastgesteld met toepassing van de gewichten en berekeningsmethode zoals die in het exploitatieplan zijn vastgelegd. Deze mogelijkheid geeft enige flexibiliteit. In dat geval is het echter wel van belang de invulling uit te voeren voorafgaand aan de indiening van de bouw aanvraag, omdat het anders niet zeker is of ten tijde van de bouw aanvraag voldaan wordt aan de eis dat de op dat moment verschuldigde exploitatiebijdrage anderszins verzekerd of overeengekomen is.

De uit het exploitatieplan voortvloeiende bijdrage zal, afhankelijk van het moment van het aangaan van de overeenkomst, (deels) gebaseerd zijn op ramingen. De werkelijke kosten kunnen natuurlijk hoger of lager uitvallen dan geraamd. Bij verlening van een bouwvergunning kunnen B&W geen enkele vorm van naheffing of -vordering meer opleggen aan de particuliere eigenaar. Het risico dat de contractueel afgesproken exploitatiebijdrage achteraf te laag blijkt te zijn geweest, komt dus voor rekening van de gemeente. Het risico dat de contractueel afgesproken exploitatiebijdrage te hoog is, komt voor rekening van de particuliere eigenaar.

gevolgen voor
naheffing

Voorbeeld

De gemeente en eigenaar A spreken een exploitatiebijdrage af van in totaal € 125.000. Deze bijdrage volgt uit het alsdan vastgestelde exploitatieplan. Achteraf blijken de kosten voor het aanleggen van een ontsluitingsweg veel hoger te zijn dan de hiervoor in het exploitatieplan vermelde kosten. Een berekening met de werkelijke kosten geeft voor de gronden van eigenaar A een bijdrage aan van € 147.000. Eigenaar A heeft dus eigenlijk € 22.000 te weinig betaald. Dit bedrag kan de gemeente niet alsnog op eigenaar A verhalen; de gemeente zal dit bedrag uit haar eigen middelen moeten dekken.

Afrekenbeding

Een gemeente en een particuliere eigenaar kunnen overeenkomen dat de particuliere eigenaar bijbetaalt als blijkt dat de in de overeenkomst vast-

verreken-
beding

gelegde bijdrage te laag is en dat de gemeente terugbetaalt als blijkt dat de in de overeenkomst vastgelegde bijdrage te hoog is (een afrekenbeding: zie ook paragraaf 2.5). De bij- of terugbetaling vindt dan plaats op grond van de overeenkomst. De gemeente en een particuliere eigenaar kunnen in de overeenkomst een eventuele bij- of terugbetaling beperken tot specifiek omschreven situaties, zoals de situatie dat een bepaalde voorziening niet wordt gerealiseerd. Daarnaast kunnen ze een terug- of bijbetaling aan een maximumbedrag binden.

Voorbeeld

De gemeente heeft plannen gemaakt voor een nieuwe woonwijk. Een deel van de gronden waar de wijk moet komen, is eigendom van particuliere eigenaar A. De gemeente heeft het bestemmingsplan en exploitatieplan inmiddels vastgesteld. Het bestemmingsplan maakt de aanleg van een ontsluitingsweg aan zowel de noord- als aan de zuidzijde mogelijk. De gemeente betwijfelt of inderdaad twee ontsluitingswegen noodzakelijk zijn of dat ook kan worden volstaan met één ontsluitingsweg. De gemeente wil daar opnieuw een verkeersonderzoek naar laten uitvoeren. Als blijkt dat één ontsluitingsweg afdoende is, zal de gemeente het exploitatieplan, waarin de gemeente de kosten voor twee ontsluitingswegen heeft opgenomen, herzien. Herziening van het bestemmingsplan is niet nodig; door de aanleg van slechts één weg ontstaat er geen strijd met het bestemmingsplan.

De gemeente en eigenaar A zijn het al eens geworden over de exploitatiebijdrage die eigenaar A aan de gemeente moet betalen; de bijdrage die volgt uit het ten tijde van het sluiten van de overeenkomst geldende exploitatieplan. Vanwege de onzekerheid over de dubbele ontsluiting van de wijk, wensen zij in de overeenkomst rekening te houden met de mogelijkheid dat in een volgende herziening van het exploitatieplan alsnog slechts één ontsluitingsweg zal worden opgenomen. Partijen spreken in de posterieure overeenkomst af dat de exploitatiebijdrage wordt herberekend als er uiteindelijk maar één ontsluitingsweg komt. Alleen indien en voorzover uit de herberekening volgt dat de overeengekomen exploitatiebijdrage vanwege het vervallen van de dubbele ontsluiting te hoog is, wordt die bijdrage overeenkomstig de herberekening verlaagd. Mocht dan echter de overeengekomen exploitatiebijdrage te laag of te hoog blijken als gevolg van andere kostenstijgingen, dan handhaven partijen de overeengekomen exploitatiebijdrage, zo spreken zij af.

Bepalingen over zekerheidstelling betaling

zekerheidstelling betaling

Net als voor anterieure overeenkomsten, geldt voor posterieure overeenkomsten dat het verstandig is een zogenaamde zekerheidstelling van de betaling van de exploitatiebijdrage in de overeenkomst op te nemen. Dit geldt alleen als de gemeente en de particuliere eigenaar overeenkomen dat

de particuliere eigenaar de exploitatiebijdrage niet direct bij het aangaan van de overeenkomst hoeft te betalen, maar later mag betalen.

Tip voor gemeenten

Regel in de overeenkomst een goede zekerheidstelling als sprake is van een latere betaling van de exploitatiebijdrage.

Bepalingen over locatie-eisen, tijdvak, fasering, woningbouwcategorieën

Het exploitatieplan bevat locatie-eisen, regels over fasering en regels over de woningbouwcategorieën, voor zover de gemeente deze eisen noodzakelijk vindt. Verder bevat de in het exploitatieplan opgenomen exploitatieopzet het tijdvak waarbinnen de exploitatie moet plaats vinden. De exploitatieopzet kan ook de fasering van de diverse werken binnen het tijdvak, alsmede de koppelingen daartussen regelen. De gemeente en de particuliere eigenaar dienen deze eisen en regels in dat geval ook in de overeenkomst vast te leggen en kunnen deze, voorzover van belang, verder uitwerken.

locatie-eisen,
fasering, wo-
ningbouwcate-
gorieën

Andere inhoudelijke bepalingen

Behalve de hiervoor genoemde bepalingen komt in overeenkomsten nog een breed scala aan onderwerpen voor. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat het niet mogelijk is een modelovereenkomst te schrijven omdat elke locatie/situatie een op maat geschreven overeenkomst vraagt. De op te nemen bepalingen zijn dus afhankelijk van welke regeling (de ontwikkeling van) een locatie vraagt. Wij noemen hierna als voorbeeld een aantal onderwerpen die een gemeente en een particuliere eigenaar in een posterieure overeenkomst ook nog kunnen regelen (zie voorts hoofdstuk 2):

- overdracht grond aan gemeente of anderen;
- ketting- en boetebedingen;
- te vestigen zakelijke rechten, zoals bijvoorbeeld een recht van overpad of een recht van opstal;
- voorbehoud met betrekking tot de planologische procedures en publiek-rechtelijke besluitvorming (inclusief het eventuele exploitatieplan);
- regeling voor eventuele schade die eigenaren bij uitvoering aan elkaars eigendommen toebrengen;
- overdracht contractpositie door particuliere eigenaar;
- (tussentijdse) beëindiging overeenkomst;
- onvoorziene omstandigheden (inclusief een eventuele plicht in overleg te treden over aanpassing van de overeenkomst);
- tekortkomingen van partijen (inclusief boetebedingen);
- geschillenregeling;

- regeling van de samenwerking, nadere onderlinge besluitvorming, planning en uitvoering.

Of deze onderwerpen ook regeling behoeven is - zoals gezegd - afhankelijk van de locatie en situatie.

Voorbehoud bij bepalingen in strijd met exploitatieplan

**voorbehoud
bij strijdige
bepalingen**

In de onderhandelingen kunnen partijen tot de conclusie komen dat het wenselijk is dat wordt afgeweken van het exploitatieplan. De contractuele afspraken mogen echter niet in strijd zijn met het exploitatieplan. De voorgenomen van het exploitatieplan afwijkende afspraken nopen tot herziening van het exploitatieplan. Met betrekking tot zo'n strijdige afspraak moet een opschortende voorwaarde in de overeenkomst worden opgenomen. De opschortende voorwaarde moet inhouden, dat de betreffende afspraak pas ingaat op het moment dat deze in overeenstemming is met een onherroepelijk geworden herziening van het exploitatieplan.

Bepalingen in verband met doorlopen planologische en andere publiekrechtelijke procedures

**voorbehoud
planologische
maatregel/ex-
ploitatieplan**

Publiekrechtelijke procedures kunnen wel eens anders lopen dan gewenst. Bijvoorbeeld het vastgestelde bestemmingsplan en/of exploitatieplan wijzigt als gevolg van een gerechtelijke uitspraak, waardoor het aantal woningen vermindert. Ook kan bij een herziening van het exploitatieplan een wijziging optreden. In vrijwel alle overeenkomsten over grondexploitatie maken gemeenten en particuliere eigenaren afspraken over de eventuele verdere inzet van planologische bevoegdheden en andere besluiten van de gemeente, met uiteraard een voorbehoud voor de publiekrechtelijke besluitvorming en voor rechterlijke uitspraken.

Tip voor gemeenten en particuliere eigenaren

Houd er in de overeenkomsten rekening mee dat toekomstige planologische en andere publiekrechtelijke besluiten en rechterlijke uitspraken gevolgen kunnen hebben voor de overeenkomst. Neem in de posterieure overeenkomst een voorbehoud op met betrekking tot de publiekrechtelijke procedures en besluiten en spreek af wat te doen als de procedures niet het gewenste resultaat hebben.

Overige bepalingen

**overige
bepalingen**

Voor algemene bepalingen en andere bepalingen die in de overeenkomst kunnen worden opgenomen, verwijzen we naar paragraaf 2.5.

7.6 Procedurele aspecten

Voor de posterieure overeenkomsten geldt wat betreft de in paragraaf 2.6 behandelde procedurele aspecten (grondexploitatieverordening; kennisgeving en registratie van overeenkomst en de Wet openbaarheid van bestuur) hetzelfde als voor de anterieure overeenkomsten. Wij volstaan dan ook met een verwijzing naar paragraaf 2.6.

Bevoegd orgaan

Ook voor de posterieure overeenkomsten geldt dat na inwerkingtreding van de Wro, BenW bevoegd blijven een overeenkomst te sluiten met een particuliere eigenaar.

bevoegd orgaan

Provincies en Rijk

Zoals wij in paragraaf 2.6 al aangaven, kunnen provincies en het Rijk inpassingsplannen (zo worden de door provincies of Rijk vastgestelde bestemmingsplannen genoemd) en projectbesluiten vaststellen. Provinciale Staten en Ge-deputeerde Staten, respectievelijk de minister van VROM, eventueel tezamen met een aangewezen minister, treden na de vaststelling van het planologisch besluit in de plaats van de gemeenteraad en BenW voor de toepassing van de in afdeling 6.4 van de Wro neergelegde bevoegdheden over de grondexploitatie.¹⁰⁶ Provincies en Rijk kunnen in dat geval ook posterieure overeenkomsten sluiten met een particuliere eigenaar. Uit de Wro blijkt dat een gemeente dan niet meer bevoegd is een posterieure overeenkomst te sluiten op basis van artikel 6.24 Wro. Het is de bedoeling dat voor een bepaald gebied slechts één overheid een overeenkomst kan sluiten met de particuliere eigenaar.

provincies
en Rijk

7.7 Onderhandelingsaanpak

Actief of faciliterend grondbeleid

Ook in de posterieure fase kunnen grondpolitieke keuzes van een gemeente de onderhandelingsaanpak beïnvloeden. Een gemeente kan bijvoorbeeld in dit stadium nog steeds gronden willen aankopen. In dat geval heeft de gemeente waarschijnlijk de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing verklaard op gronden in het exploitatiegebied. Het kan zijn dat particuliere eigenaren zelf alsnog aangeven hun gronden aan de gemeente te willen verkopen, eventueel op basis van een bouwclaimovereenkomst. Het kan ook zijn dat een particuliere eigenaar eerst zekerheid wil verkrijgen over de gemeentelijk positie en niet meer wil betalen dan uit een exploitatieplan

grondbeleid

¹⁰⁶ Art. 6.25 Wro.

voortvloeit en daarom wacht met onderhandelen tot het exploitatieplan vastgesteld of onherroepelijk is. Heeft een gemeente zelf meer de voorkeur voor een faciliterend grondbeleid dan is het in dit stadium waarschijnlijk niet nodig nog zwaar in te zetten op een onderhandelingstraject. Het exploitatieplan vormt immers het kader voor de locatieontwikkeling en het kostenverhaal.

Strategische afwegingen

afwegingen
vóór vaststelling exploitatieplan

Vanwege de gebondenheid aan het exploitatieplan, is de onderhandelingsruimte aanzienlijk kleiner dan in de fase dat een gemeente anterieure overeenkomsten kan sluiten. Hiervoor is dat al aan de orde gekomen. Wat betreft het sluiten van posterieure overeenkomsten, moet een gemeente daarom al bij het opstellen van het exploitatieplan de belangrijkste (strategische) afwegingen maken. Dan moet de gemeente beslissen of, en zo ja, in hoeverre, zij na de vaststelling van dat plan met betrekking tot bepaalde gronden nog onderhandelingsruimte wil behouden. De gewenste onderhandelingsruimte zal de gemeente dan in het exploitatieplan moeten creëren. Hier geldt dat naarmate zaken gedetailleerder in het exploitatieplan zijn geregeld, er minder onderhandelingsruimte resteert.

afwegingen
ná vaststelling exploitatieplan

De gemeente moet het exploitatieplan jaarlijks herzien. Als een herziening van het exploitatieplan in voorbereiding is en wijzigingen bevat die relevant zijn voor de particuliere eigenaar waarmee de gemeente onderhandelt, doet de gemeente er verstandig aan met het sluiten van de overeenkomst te wachten tot ze de herziening van het exploitatieplan heeft vastgesteld.

Tip voor gemeenten

Stem het onderhandelingsproces en het moment van het aangaan van overeenkomsten af op de procedures tot herziening van het exploitatieplan.

7.8 Casus gemeente Sturingerland

Uitgangssituatie

In de casus die in de leeswijzer is beschreven, zijn de gronden verdeeld over vier partijen:

- A = de gemeente;
- B = een particuliere eigenaar die tot zelfrealisatie over gaat en bereid is een anterieure overeenkomst met de gemeente te sluiten;
- C = een particuliere eigenaar die tot zelfrealisatie over gaat en bereid is een posterieure overeenkomst met de gemeente te sluiten;

- D = een particuliere eigenaar die tot zelfrealisatie over gaat en niet bereid is een overeenkomst met de gemeente te sluiten.

Voor de op de gronden van deze vier partijen voorgenomen locatieontwikkeling, heeft de gemeente het geldende bestemmingsplan herzien.

Een deel van het kostenverhaal en de andere van belang zijnde zaken (bijvoorbeeld het tijdvak van exploitatie) is in deze casus 'anderszins verzekerd'.

Dat geldt voor de gronden die de gemeente zelf in eigendom heeft; hier is het kostenverhaal anderszins verzekerd via de gemeentelijke gronduitgifte.

Dat geldt tevens voor de gronden van eigenaar B met wie de gemeente al vóór de vaststelling van het bestemmingsplan een overeenkomst over grondexploitatie (anterieure overeenkomst) heeft gesloten; hier is het kostenverhaal anderszins verzekerd via een anterieure overeenkomst waarin onder meer de door eigenaar B te betalen exploitatiebijdrage is vastgelegd. Niet alleen eigenaar B, maar ook de eigenaren C en D gaan zelf hun gronden bouwrijp maken (met uitzondering van de aanleg van de bouwontsluiting) en vervolgens bebouwen (zelfrealisatie). Ook op deze partijen moet de gemeente haar kosten via een exploitatiebijdrage verhalen. Ook moet de gemeente zorgen dat deze partijen gaan bouwen volgens de door haar gewenste wijze van planuitvoering.

Omdat de onderhandelingen met de eigenaren C en D niet vlotten, heeft de gemeente het bestemmingsplan met het exploitatieplan vastgesteld. Ook de planshadekosten heeft de gemeente in de exploitatieopzet van het exploitatieplan opgenomen. De gemeente zet vervolgens de onderhandelingen met eigenaar C voort. Eigenaar D stelt geen prijs meer op enig overleg met de gemeente.

Het exploitatieplan bepaalt voor de gronden van eigenaar C het volgende:

- 20 kavels voor particulier opdrachtgeverschap, te realiseren vóór 2012;
- 10 sociale huurwoningen, te realiseren vóór 2011;
- 30 woningen in de vrije sector, te realiseren nadat de sociale huurwoningen zijn opgeleverd;
- aanleg groenvoorziening in het hart van kwadrant C;
- duurzame inrichting van de openbare ruimte, volgens de recent vastgestelde gemeentelijke kwaliteitseisen.

Verder bepaalt het exploitatieplan dat de bouwwerkzaamheden pas mogen aanvangen nadat de bouwontsluiting is gerealiseerd. Ook eist het exploitatieplan dat de bouw kavels worden voorzien van een zogenaamde bovengrondse afvoer van het hemelwater dat van de gebouwen komt, dat wil zeggen: afvoer via een stelsel van grijs- en groengoten met uiteindelijke infiltratie in de bodem in plaats van afvoer via de riolering.

Ook voor de gronden van eigenaar D bevat het exploitatieplan vergelijkbare regels.

Vorbereiding op STAP 1

De gemeente is vroegtijdig nagegaan hoe zij de totale locatieontwikkeling wil vormgeven. De gemeente heeft gezien welke overeenkomst haar voorkeur heeft. Dit geldt ook voor de particuliere eigenaren. De gemeente is vervolgens de onderhandelingen gestart met de eigenaren B, C en D. Dit heeft geleid tot een anterieure overeenkomst met eigenaar B. Omdat de gemeente voortvarend wil realiseren, heeft zij het bestemmingsplan en exploitatieplan vastgesteld. Bij het opstellen van het exploitatieplan heeft de gemeente rekening gehouden met wat zij wil bepalen in de posterieure overeenkomsten met de particuliere eigenaren.

STAP 1: Is een overeenkomst over grondexploitatie wenselijk? Zo ja, welke afspraken willen partijen daarin maken?

Er zit veel druk op de woningbouwproductie. De gemeente wil met name de kwadranten A, B en C daarom voortvarend ontwikkelen en realiseren. Met eigenaar B heeft ze daartoe al een anterieure overeenkomst gesloten. Om de vaart in de ontwikkeling van de locatie te houden wil de gemeente in ieder geval met eigenaar C een posterieure overeenkomst sluiten. Met het sluiten van een overeenkomst krijgt de gemeente immers zekerheid over realisering door eigenaar C overeenkomstig het bestemmingsplan en exploitatieplan. Een overeenkomst heeft verder als voordeel dat de gemeente nog zaken kan regelen die niet in het exploitatieplan zijn geregeld. De gemeente wil bijvoorbeeld graag gedurende de aanleg van de bouwontsluiting gebruik maken van een deel van de gronden van eigenaar C. Door van deze gronden gebruik te kunnen maken, kan de aanleg van de bouwontsluiting op een eenvoudigere manier plaats vinden dan zonder gebruik te maken van deze gronden. Omdat de gemeente met een posterieure overeenkomst meer zaken kan regelen dan zonder zo'n overeenkomst geeft de gemeente eveneens de voorkeur aan het sluiten van een overeenkomst met eigenaar D. De gemeente heeft vóórafgaand aan de vaststelling van het exploitatieplan onderhandeld met de eigenaren C en D. Zij weet dat de wensen van deze eigenaren toen niet overeenstemden met de gemeentelijke wensen. De gemeente weet niet of de eigenaren C en D nu het exploitatieplan is vastgesteld, bereid zijn hun wensen bij te stellen. Eigenaar C wil graag 45 woningen in de vrije sector bouwen, 10 sociale koopwoningen en geen kavels voor particulier opdrachtgeverschap. Dit past in het vastgestelde bestemmingsplan, maar niet in het exploitatieplan. Eigenaar C realiseert zich dat als hij geen overeenkomst met de gemeente sluit, de gemeente het exploitatieplan niet zal herzien. Eigenaar C wil dan ook met de gemeente gaan onderhandelen om zo te proberen de gemeente zo ver te krijgen dat zij het exploitatieplan gaat herzien. Eigenaar D heeft minder goede ervaringen met de gemeente en ziet het sluiten van een overeenkomst (nog steeds) niet zitten.

STAP 2: Welk soort overeenkomst heeft de voorkeur van de gemeente en van de particuliere eigenaren?

De gemeente heeft vóór de vaststelling van het exploitatieplan de eigenaren C en D aangeboden een koopovereenkomst of een bouwclaimovereenkomst te sluiten. Zij gaven allen direct aan niet alleen het bouwprogramma maar ook de grondexploitatie zelf te willen uitvoeren. Zij willen hun gronden (nog steeds) niet aan de gemeente verkopen.

STAP 3: Start onderhandelen

De gemeente benadert de eigenaren C en D met een aanbod een overeenkomst over grondexploitatie te sluiten. De gemeente geeft aan dat zij in de overeenkomst wil vastleggen wat zij ook heeft vastgelegd in het bestemmingsplan en exploitatieplan. Ook geeft de gemeente aan dat zij met eigenaar C een regeling wil treffen over het gebruik van een deel van de gronden van C gedurende de aanleg van de bouwontsluiting.

STAP 4: Sluiten overeenkomst

Eigenaar C wil zoals gezegd graag 45 woningen in de vrije sector bouwen, 10 sociale koopwoningen en geen kavels voor particulier opdrachtgeverschap. Dit past in het vastgestelde bestemmingsplan, maar niet in het exploitatieplan. Eigenaar C doet de gemeente dan ook een 'tegenaanbod'; hij verzoekt de gemeente het exploitatieplan te herzien om dit bouwprogramma mogelijk te maken. Op haar eigen gronden moet de gemeente dan maar alle kavels voor particulier opdrachtgeverschap realiseren, minder vrije sectorwoningen en zonodig extra sociale huurwoningen. Dit kan de gemeente in de jaarlijkse herziening van het exploitatieplan mogelijk maken. Het bestemmingsplan hoeft de gemeente daarvoor niet eens aan te passen. De gemeente vindt het voorstel om stedenbouwkundige redenen echter niet aanvaardbaar; de in het exploitatieplan opgenomen verkaveling en situering is zorgvuldig gekozen. Vanwege een evenwichtig aanbod aan sociale huurwoningen is de gemeente niet bereid deze in kwadrant C om te zetten in sociale koopwoningen. Na enkele besprekingen bereiken de gemeente en eigenaar C alsnog overeenstemming over de exploitatiebijdrage (inclusief een bedrag voor de plan-schadekosten) en de verder te regelen onderwerpen. De gemeente vraagt van eigenaar C géén financiële bijdrage aan het toekomstige recreatieve landschappelijk gebied, omdat de gemeente zo'n bijdrage niet in een posterieure overeenkomst mag regelen. Dat is jammer, want anders had de gemeente van eigenaar C ongeveer eenzelfde bedrag willen ontvangen als eigenaar B heeft betaald (zie de casusuitwerking in paragraaf 2.8).

In de posterieure overeenkomst met eigenaar C verplicht de gemeente zich vóór 1 juli 2009 de benodigde bouwontsluiting in het exploitatiegebied aan te leggen en de twee hoofdwegen vóór 1 maart 2011. De gemeente mag gedu-

rende de aanleg van de bouwontsluiting gebruik maken van een deel van de gronden van eigenaar C. Verder spreken de gemeente en eigenaar C af, dat de huurwoningen uiterlijk 1 juli 2010 wind- en waterdicht zijn, dat de kavels voor particulier opdrachtgeverschap niét vóór januari 2011 in de verkoop gaan en dat de 30 woningen in de vrije sector vóór december 2010 gereed zijn. Door de verplichtingen die de gemeente op zich neemt, is eigenaar C er (als het bestemmingsplan en het exploitatieplan in de huidige vorm onherroepelijk worden) zeker van dat hij al vanaf juli 2009 met de bouw kan starten. Omdat de gemeente ook 25 kavels voor particulier opdrachtgeverschap op haar eigen gronden in de verkoop brengt en daar al medio 2009 mee wil starten, is het in haar belang dat eigenaar C niet gelijktijdig met de verkoop van kavels voor particulier opdrachtgeverschap start.

De gemeente en eigenaar C regelen ook een instandhoudingsverplichting van de hemelwaterafvoer. Om te voorkomen dat de toekomstige bewoners de aangelegde grijs- en groengoten mogen verwijderen, regelt de gemeente in de posterieure overeenkomst een verplichting tot instandhouding van de oppervlakkige hemelwaterafvoer via een zogenaamde kwalitatieve verplichting (artikel 6:252 BW). Deze instandhoudingsverplichting geldt natuurlijk pas nadat de voorziening is aangelegd.

De belangen van zowel eigenaar C als van de gemeente maken het sluiten van een posterieure overeenkomst zinvol.

Eigenaar D wil geen overeenkomst sluiten. De gemeente rest dan ook niets anders dan af te wachten of eigenaar D tijdig een aanvraag voor een bouwvergunning indient. Het exploitatieplan geeft namelijk aan dat de bebouwing op de grond van partij D uiterlijk medio 2010 gerealiseerd moet zijn. Als partij D niet tijdig de bouwvergunning aanvraagt, start de gemeente een onteigeningsprocedure.

STAP 5: Bekendmaken overeenkomst en terinzagelegging

Binnen twee weken na het sluiten van de overeenkomst met eigenaar C, maakt de gemeente in de plaatselijke krant bekend dat zij deze posterieure overeenkomst met eigenaar C is aangegaan. Ook legt zij de overeenkomst ter inzage.

Hoofdstuk 8

De bouwvergunning

8.1 Inleiding

Een vastgesteld exploitatieplan heeft een aantal gevolgen voor de bouwvergunning, maar ook voor de aanvraag. Die gevolgen gelden alleen voor bouwvergunning(aanvragen) voor bepaalde type bouwplannen. De gevolgen hebben betrekking op:

- de indieningsvereisten voor de aanvraag om bouwvergunning;
- de toetsing van de aanvraag aan het exploitatieplan;
- de aanhouding van de aanvraag;
- het aan de aanvraag verbinden van voorschriften over betaling van een exploitatiebijdrage en over het stellen zekerheid.

Andere onderdelen van afdeling 6.4 Wro hebben geen gevolgen voor de bouwvergunning.

gevolgen van
exploitatieplan

8.2 Stappenplan bouwvergunning

Inleiding

Wij geven hierna in stappen aan hoe de gemeente een aanvraag om bouwvergunning kan afhandelen, inclusief de manier waarop de gemeente de aanvraag om bouwvergunning kan toetsen aan het exploitatieplan. Ook geven wij aan wat de gevolgen van de Grondexploitatiewet zijn voor de particuliere eigenaar, die een bouwvergunning aanvraagt.

stappen bouw-
vergunningver-
lening

STAP 1: Betreft de aanvraag om bouwvergunning een bouwplan, waarvoor een exploitatieplan gevolgen kan hebben?

Is het antwoord nee, op de vraag of de aanvraag om bouwvergunning een 'bouwplan' betreft dan heeft de Grondexploitatiewet geen gevolgen voor de aanvraag om bouwvergunning en voor de bouwvergunning.

Is het antwoord ja, op de vraag, dan kan een exploitatieplan van belang zijn. Stap 2 is dan aan de orde.

bouwplan?

Niet voor alle bouwplannen is de Grondexploitatiewet van belang; deze wet is alleen van belang voor de volgende bouwplannen:

- de bouw van één of meer woningen;
- de bouw van één of meer andere hoofdgebouwen;
- de verbouwing van (een) gebouw(en) voor tenminste 10 woningen;

- de verbouwing van (een) gebouw(en) om kantoor, detailhandel en ho-reca mogelijk te maken op 1.000 m² of meer, of
- de bouw van kassen met een oppervlakte van 1.000 m².¹⁰⁷

Voor een toelichting op de omschrijving van 'bouwplan': zie hoofdstuk 3. De Grondexploitatiewet is op veel bouwplannen van toepassing. Zo heeft de wet gevolgen voor een individuele woning in de bebouwde kom, maar ook voor een individuele woning in het buitengebied. Voor zowel woningen, bedrijven als andere functies kan de wet van toepassing zijn. Zodra uit de bouwvergunningaanvraag blijkt dat wat de aanvrager wil bouwen, valt binnen de hiervoor aangegeven bouwplannen, moeten de gemeente en de aanvrager van de bouwvergunning rekening houden met de Grondexploitatiewet.

Voorbeeld 1

Agrariër A heeft in het buitengebied een veehouderij. Agrariër A wil een bedrijfswooning voor de nieuwe bedrijfsleider bouwen. Het bestemmingsplan laat een tweede bedrijfswooning toe. De gemeente heeft voor deze gronden tegelijkertijd met het bestemmingsplan een exploitatieplan vastgesteld, omdat hiervoor grondexploitatiekosten gemaakt moeten worden (onder meer dient de bedrijfswooning op het hoofdrioel te worden aangesloten). B&W moeten nadat zij de bouwvergunningaanvraag van agrariër A hebben ontvangen bezien of deze aanvraag betrekking heeft op een 'bouwplan'. Dat is het geval.

Voorbeeld 2

B is eigenaar van een garagebedrijf midden in de kern van dorp X. Hij wil de bestaande bebouwing verbouwen tot 10 kleine woningen. Om dit mogelijk te maken stelt de gemeenteraad tegelijkertijd met het bestemmingsplan een exploitatieplan vast. Ook voor de gronden van eigenaar B geldt dat B&W als ze een bouwvergunningaanvraag ontvangen, moeten bezien of sprake is van grondexploitatiekosten en van een 'bouwplan'. Dat is het geval.

Voorbeeld 3

Particulier eigenaar C wil 100 woningen in het nieuwe uitleggebied van de gemeente realiseren. Het bestemmingsplan laat in het uitleggebied 300 woningen toe. Omdat de gemeente met eigenaar C nog geen overeenkomst heeft gesloten, stelt de gemeenteraad naast het bestemmingsplan ook een exploitatieplan vast. Eigenaar C dient zodra de planologische maatregel en het exploitatieplan onherroepelijk zijn een vergunningaanvraag in voor de bouw van 50 van de 100 door hem gewenste woningen. Er is sprake van een 'bouwplan' in de zin van de Grondexploitatiewet.

¹⁰⁷ Artikel 6.12, lid 1, Wro verwijst naar het Bro. In artikel 6.2.1 Bro is de definitie van bouwplan opgenomen.

STAP 2: Heeft de gemeente voor gronden waarvoor de bouwvergunning is aangevraagd, een exploitatieplan vastgesteld vóórdat de aanvraag om bouwvergunning is ontvangen?

Is het antwoord op deze vraag nee dan heeft de Grondexploitatiewet geen gevolgen voor de aanvraag om bouwvergunning en/of voor de bouwvergunning. Is het antwoord op deze vraag ja dan is stap 3 aan de orde.

Als vóórdat de aanvraag om bouwvergunning is binnengekomen, (een herziening van) een exploitatieplan is vastgesteld, dan moeten B&W de aanvraag om bouwvergunning daaraan toetsen.

is exploitatieplan vastgesteld?

STAP 3: Voldoet de aanvraag aan de indieningsvereisten, die voortvloeien uit het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning, de Grondexploitatiewet en het exploitatieplan?

Is het antwoord op deze vraag nee dan moeten B&W aan de aanvrager om bouwvergunning aanvullende gegevens vragen.

Is het antwoord op de vraag ja dan is stap 4 aan de orde.

is aanvraag om bouwvergunning volledig?

Een aanvraag om bouwvergunning moet voldoen aan het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning. Dit besluit bevat een opsomming van gegevens die een aanvrager om bouwvergunning bij de indiening van een aanvraag aan B&W moet overleggen. Deze gegevens maken het B&W mogelijk de bouwvergunningsaanvraag te toetsen.

Naast de gebruikelijke indieningsvereisten, worden er aan dit Besluit enkele specifieke indieningsvereisten toegevoegd, die voortvloeien uit de verplichting te toetsen aan het exploitatieplan. De tekst van de herziening van het Besluit over de indieningsvereisten is op het moment van het opstellen van deze Handreiking nog niet bekend. Toch kunnen we van de indieningsvereisten het volgende verwachten.

De aanvullende indieningsvereisten betreffen allereerst de woningbouw-categorieën sociale huurwoningen, sociale koopwoning en particulier opdrachtgeverschap. Als de aanvraag om bouwvergunning betrekking heeft op gronden die in het exploitatieplan zijn aangewezen voor sociale koopwoningen of sociale huurwoningen, dan moet de aanvrager om bouwvergunning aantonen dat hij de woningen in de betreffende categorie zal realiseren. In het geval van huurwoningen zal hij verder moeten aantonen dat deze woningen, ook als zodanig geëxploiteerd zullen worden. Bij sociale koopwoningen moet de aanvrager om bouwvergunning tevens gegevens overleggen waaruit blijkt dat de verkoopprijs van de te bouwen woning voldoet aan de wettelijke eis en dat de kopers van de woningen voldoen aan de regels in het Bro en het exploitatieplan. Bij particulier opdrachtgeverschap gaat het om gegevens betreffende de aanvrager, zodat het voor B&W mogelijk is te toetsen of deze aan de regels in het Bro en het exploitatieplan voldoet.

Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning

woningbouw-categorieën

**andere
gegevens**

Er zijn ook nog indieningsvereisten voor andere gegevens. Dat zijn gegevens die het B&W mogelijk maken te toetsen of de aanvrager om bouwvergunning zal voldoen aan een in het exploitatieplan aangebrachte koppeling tussen het bouwplan en een andere activiteit.

Andere gegevens, die belangrijk zijn voor de toetsing aan het exploitatieplan worden niet als indieningsvereisten opgenomen, omdat de gemeente er zelf over beschikt. Dat zijn de overeenkomsten over grondexploitatie met de gemeente, die van belang zijn voor het eventueel verbinden van een voorschrift tot betaling van een exploitatiebijdrage én feitelijke gegevens.

Als de aanvraag niet voldoet aan de genoemde vereisten, moeten B&W aanvullende gegevens vragen. De Grondexploitatiewet bevat voor dit onderdeel geen veranderingen in de procedure, termijnen en rechtsgevolgen.

Tip voor de aanvrager van een bouwvergunning

Bekijk voor de indiening van een bouwvergunningaanvraag of de gewenste bebouwing is aan te merken als een 'bouwplan' en of een exploitatieplan is vastgesteld. Als dat het geval is, zie dan of er gelet daarop extra gegevens bij de aanvraag om bouwvergunning moeten worden gevoegd.

Tip voor gemeenten

Bezie of een ingediende aanvraag om bouwvergunning betrekking heeft op een 'bouwplan' en of voor de gronden waarop de aanvraag betrekking heeft een exploitatieplan is vastgesteld. Als dat het geval is, zie dan of de vereiste extra gegevens bij de aanvraag zijn gevoegd. Is dat niet het geval, vraag dan aanvullende gegevens.

**strijd met ex-
ploitatieplan?**

STAP 4: Is de aanvraag om bouwvergunning in strijd met het exploitatieplan?

Is het antwoord op deze vraag ja, dan moeten B&W de bouwvergunning weigeren. B&W moeten de bouwvergunning uiteraard ook weigeren als de aanvraag om bouwvergunning strijdig is met het bestemmingsplan, het bouwbesluit, bouwverordening en/of de welstand.

Is het antwoord op de vraag nee, dan is stap 5 aan de orde.

De Woningwet wijzigt in verband met de inwerkingtreding van de Grondexploitatiewet en bevat een nieuwe weigeringsgrond voor bouwvergunningen, te weten: strijd met het exploitatieplan.¹⁰⁸ Deze toevoeging heeft tot gevolg dat B&W een aanvraag om bouwvergunning moeten toetsen aan het exploitatieplan. Als de aanvraag in strijd is met het exploitatieplan moeten B&W de bouwvergunning weigeren. Is er geen weigeringsgrond dan moeten B&W, wat betreft de relatie met het exploitatieplan, de bouwvergunning verlenen.

Welke onderdelen van het exploitatieplan kunnen tot een weigering leiden?

- de fasering en koppelingen in de exploitatieopzet;¹⁰⁹
- de kaart voor het grondgebruik;¹¹⁰
- de eisen voor werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte in het exploitatiegebied en regels over het uitvoeren van deze werken en werkzaamheden;¹¹¹
- de regels met betrekking tot de uitvoerbaarheid (regels over sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en particulier opdrachtgeverschap).¹¹²

Voor een toelichting op deze onderdelen verwijzen wij naar hoofdstuk 4. Het exploitatieplan bevat veel onderwerpen. Veel van deze onderwerpen komen bij de behandeling van een aanvraag om bouwvergunning aan de orde. Als de aanvraag om bouwvergunning past binnen de planologische maatregel en het exploitatieplan, maar niet overeenstemt met wat de gemeente en de particuliere eigenaar in de overeenkomst hebben geregeld, mogen B&W de bouwvergunning niet weigeren; het strijdig zijn van een aanvraag om bouwvergunning met een overeenkomst is geen grond om een bouwvergunning te weigeren.

**weigerings-
gronden**

**strijd met
overeenkomst**

108 Artikel 44, lid 1, onder g Woningwet.

109 Artikel 6.13, lid 1, onder c, ten vijfde, Wro.

110 Artikel 6.13, lid 2, onder a, Wro.

111 Artikel 6.13, lid 2, onder b en c, Wro.

112 Artikel 6.13, lid 2, onder d, Wro.

Voorbeeld 1

De gemeente heeft voor een woongebied een planologische maatregel vastgesteld. Deze planologische maatregel laat de bouw van 100 woningen toe, waarvan 15 % sociale huurwoningen, 20% sociale koopwoningen en 15 % particulier opdrachtgeverschap. Op de gronden van particulier eigenaar A mogen 35 woningen worden gebouwd. In het exploitatieplan heeft de gemeente bepaald dat op de gronden van eigenaar A 10 sociale huurwoningen, 15 sociale koopwoningen en 10 andere woningen zijn toegestaan. Eigenaar A dient een aanvraag om bouwvergunning in om 30 vrije sector woningen te bouwen. De planologische maatregel laat 30 vrije sector woningen toe; de planologische maatregel regelt niet waar deze gebouwd mogen worden. Het exploitatieplan bepaalt echter dat op de gronden van eigenaar A maar 10 vrije sector woningen zijn toegestaan. B&W moeten de aanvraag om bouwvergunning van eigenaar A weigeren omdat de aanvraag niet voldoet aan het exploitatieplan. De aanvraag vermeldt immers niet de juiste soort woningen.

Voorbeeld 2

Particulier eigenaar A en de gemeente hebben in een overeenkomst geregeld dat eigenaar A 10 sociale huurwoningen, 5 vrije kavels en 10 vrije sector woningen realiseert. Eigenaar A realiseert deze woningen in de tweede fase, die aanvangt in 2012. Hij dient echter een aanvraag in voor 20 vrije sectorwoningen en 5 vrije kavels. Uit de gegevens blijkt dat hij deze direct wil realiseren. De gronden van eigenaar A zijn gelegen in een groot uitleggebied. De in de aanvraag om bouwvergunning genoemde aantallen voldoen aan het bestemmingsplan. B&W kunnen de bouwvergunning dan ook niet weigeren; zij moeten de bouwvergunning verlenen. B&W kunnen eigenaar A er wel op wijzen dat wat hij wil bouwen niet in overeenstemming is met de overeenkomst. Als de gemeente en de eigenaar A er in overleg met elkaar niet uitkomen kan de gemeente naar de rechter stappen.

Tip voor gemeente

Het exploitatieplan bevat veel onderwerpen, die bij behandeling van een aanvraag om bouwvergunning aan de orde komen. Vraag binnen de organisatie uitdrukkelijk aandacht hiervoor en breng het overzicht van deze onderwerpen in beeld en houd het actueel. Bezie of automatiseren mogelijk is.

STAP 5: (als er geen reden is de vergunning te weigeren) is het exploitatieplan onherroepelijk ?

Is het antwoord op de vraag nee, dan geldt er (in beginsel) een aanhoudingsplicht. Ga naar stap 5a.

Is het antwoord op de vraag ja, dan geldt geen aanhoudingsplicht. Ga naar stap 6.

B&W moeten een aanvraag om bouwvergunning aanhouden als er geen grond is de bouwvergunning te weigeren, maar het exploitatieplan nog niet onherroepelijk is.¹¹³ Dit voorkomt dat B&W bouwvergunning moeten verlenen, terwijl de rechter later geheel of gedeeltelijk een streep haalt door het exploitatieplan en de gemeente hierdoor de exploitatiebijdrage niet kan innen. De plicht tot aanhouding geldt alleen voor aanvragen om bouwvergunning voor een bouwplan, zoals hiervoor beschreven. Aan aanhouden komen B&W pas toe als er geen grond is de vergunning te weigeren. Door de aanhoudingsplicht hoeven belanghebbenden geen bezwaar te maken of beroep in te stellen tegen een bouwvergunning, terwijl de procedures tegen het exploitatieplan nog niet zijn afgerond.

De aanhouding duurt in beginsel totdat een exploitatieplan onherroepelijk is. Als de rechter het exploitatieplan geheel of gedeeltelijk vernietigt, loopt de aanhouding door totdat het herziene exploitatieplan, ter uitvoering van die rechterlijke uitspraak, onherroepelijk is.¹¹⁴ Na afloop van de aanhoudingstermijn, gaat de termijn voor afhandeling van de aanvraag om bouwvergunning weer lopen.

Er gelden verder nog andere aanhoudingsgronden. Wij noemen als voorbeeld het gelden van een voorbereidingsbesluit en de terinzagelegging van een ontwerpbestemmingsplan. De terinzagelegging van een ontwerp-exploitatieplan leidt niet tot verplichte aanhouding van de bouwvergunningaanvraag.

**aanhoudings-
plicht?**

**duur
aanhouding**

**andere
aanhoudings-
gronden**

113 Artikel 50a, lid 1, Woningwet.

114 Artikel 50a, lid 2, Woningwet.

STAP 5A: Kunnen B&W de aanhoudingsplicht doorbreken?

**doorbreking
aanhoudings-
plicht?**

Het antwoord op deze vraag is ja. Doorbreking van de aanhoudingsplicht is mogelijk. De Woningwet bevat namelijk twee situaties (zie hierna) waarin B&W deze plicht mogen doorbreken.

Als één van deze twee situaties zich voordoet en B&W besluiten de aanhoudingsplicht te doorbreken dan is stap 6 aan de orde. Is dat niet het geval dan houden B&W de aanvraag om bouwvergunning aan totdat een exploitatieplan onherroepelijk is. Stap 6 is dan pas aan de orde als het exploitatieplan onherroepelijk is.

**doorbrekings-
gronden**

B&W mogen, ook al is het exploitatieplan nog niet onherroepelijk, de bouwvergunning wel verlenen in de volgende gevallen:

- het ingestelde beroep kan geen gevolgen hebben voor de toetsing van de bouwvergunningaanvraag of de aan de bouwvergunning te verbinden voorschriften;
- de gevolgen van het ingestelde beroep wegen niet op tegen het belang dat met de verlening van bouwvergunning is gediend.

De eerste situatie doet zich bijvoorbeeld voor als de gemeente het kostenverhaal voor de betreffende aanvraag al geregeld heeft in een overeenkomst over grondexploitatie of via gemeentelijke gronduitgifte, en er beroep is ingesteld tegen de exploitatieopzet van het exploitatieplan.

De tweede situatie kan zich voordoen als het belang van de voortgang van de ontwikkeling van het exploitatiegebied zwaarder weegt, dan het risico dat de grondslag ontvalt aan het kostenverhaal. Ook kan het zijn dat beroep tegen het exploitatieplan zich wel richt tegen de exploitatieopzet, maar B&W aannemen, dat het exploitatieplan op het punt van de exploitatieopzet onherroepelijk zal worden.

Voorbeeld 1

Tegen een exploitatieplan heeft particulier eigenaar A beroep ingesteld.

Eigenaar A is het niet eens met de hoogte van de kosten en opbrengsten in het exploitatieplan. De rechter moet het beroep van eigenaar A nog behandelen.

De gemeente en eigenaar B hebben vóór de vaststelling van het exploitatieplan een overeenkomst gesloten. Deze overeenkomst regelt de door eigenaar B te betalen bijdrage. Eigenaar B dient een aanvraag om bouwvergunning in. B&W hoeven de aanvraag van eigenaar B niet aan te houden ook al is het exploitatieplan nog niet onherroepelijk. Ze mogen bouwvergunning verlenen; de situatie voldoet aan de hiervoor genoemde doorbrekingsgronden. De beslissing van de rechter op het beroep van eigenaar A is voor de exploitatiebijdrage van eigenaar B niet van belang omdat eigenaar B met de gemeente in de overeenkomst afspraken heeft vastgelegd over de exploitatiebijdrage.

Voorbeeld 2

Particulier eigenaar C heeft beroep ingesteld tegen het exploitatieplan. Het exploitatieplan voorziet in de aanleg van een nutsleiding in fase 2 in het deel van het plan waarin ook de gronden van eigenaar C zijn gelegen. Het exploitatieplan is voor fase 2 nog globaal; nog niet duidelijk is waar de leiding komt. D dient een aanvraag voor bouwvergunning in voor woningen in fase 1. De ligging van de nutsleiding is voor deze woningen niet van belang. B&W kunnen aan D dan ook een bouwvergunning verstrekken.

Tip voor gemeenten

Als een aanvraag om bouwvergunning betrekking heeft op een 'bouwplan' en er is een exploitatieplan zet dan de volgende stappen/stel de volgende vragen:

- past de aanvraag binnen het exploitatieplan?
 - nee: weiger de bouwvergunning;
 - ja: zet dan de volgende stappen:
- is een exploitatieplan onherroepelijk?
 - ja: verleen, voorzover het betreft de toetsing aan het exploitatieplan, de bouwvergunning;
 - nee: houd de aanvraag om bouwvergunning aan, tenzij aan één van de twee doorbrekingsgronden wordt voldaan. Is dat laatste het geval, verleen, voorzover het betreft de toetsing aan het exploitatieplan, dan de bouwvergunning.

STAP 6: Moeten B&W aan de bouwvergunning een voorschrift tot betaling van een exploitatiebijdrage verbinden, omdat de betaling van een exploitatiebijdrage niet anderszins verzekerd is c.q. niet voorafgaand aan de aanvraag om bouwvergunning is overeengekomen en verzekerd?

Is het antwoord op deze vraag ja, dan is stap 7 aan de orde.

Is het antwoord op de vraag nee, dan verlenen B&W de bouwvergunning zonder daaraan een voorschrift over de exploitatiebijdrage op te nemen.

B&W *moeten* een financieel voorschrift aan de bouwvergunning verbinden als het kostenverhaal niet 'anderszins' is verzekerd of niet voorafgaand aan de indiening van de bouwaanvraag de exploitatiebijdrage is overeengekomen en verzekerd. Het kostenverhaal is bijvoorbeeld anderszins verzekerd als er sprake is van gemeentelijke gronduitgifte. Voor de particuliere eigenaar die een overeenkomst met de gemeente heeft gesloten op grond waarvan hij een exploitatiebijdrage aan de gemeente verschuldigd is, mag de gemeente dus in beginsel geen financieel voorschrift verbinden aan de

**financieel
voorschrift?**

bouwvergunning. Het kostenverhaal is immers ‘verzekerd’ via die overeenkomst. Voorwaarde is uiteraard wel dat de overeenkomst zo is geformuleerd dat hieruit een verplichting volgt tot betaling van een exploitatiebijdrage. Als dit niet het geval is, dan moeten B&W alsnog een financieel voorschrift in de bouwvergunning opnemen.

Voorbeeld 1

Particulier eigenaar A dient een aanvraag in voor het bouwen van 10 woningen. De percelen waarop de woningen zijn geprojecteerd hebben een oppervlakte van 400 m² per woning. Uit het exploitatieplan blijkt dat eigenaar A voor de woningen in de bouwaanvraag een bijdrage moet betalen van € 65 per m². Per woning moet eigenaar A dus € 26.000 betalen oftewel in totaal voor 10 woningen € 260.000. In de bouwvergunning bepalen B&W dat eigenaar A de bijdrage binnen 4 weken na verlening van de bouwvergunning de bijdrage moet hebben betaald.

Voorbeeld 2

De gemeente en de aanvrager om bouwvergunning hebben een overeenkomst gesloten. Uit de overeenkomst blijkt slechts de intentie van de aanvrager om kosten te betalen. De gemeente en de aanvrager om bouwvergunning hebben de overeenkomst op het moment van de aanvraag van de bouwvergunning niet verder uitgewerkt in een nadere overeenkomst. B&W moeten een financieel voorschrift in de bouwvergunning opnemen.

anderszins verzekerd

Soms is het onzeker of de particuliere eigenaar zijn verplichting op grond van de overeenkomst over grondexploitatie een exploitatiebijdrage aan de gemeente te betalen zal nakomen. Te denken valt aan een situatie waarin sprake is van sur-séance van betaling of faillissement van de private partij. B&W mogen als zich zo'n situatie voordoet toch een financieel voorschrift aan de bouwvergunning verbinden. Voorwaarde is dan wel dat een exploitatieplan is vastgesteld.

zekerstelling via overeen- komst

Overigens verdient het aanbeveling te voorkomen dat er een situatie ontstaat waarin de gemeente een financieel voorschrift moet opnemen terwijl er een overeenkomst ligt. Dit kan door in de overeenkomst bepalingen op te nemen die zien op het zekerstellen van de overeengekomen betaling (zie hoofdstuk 2) of, makkelijker en wellicht goedkoper voor de particuliere eigenaar, door te bepalen dat de overeengekomen exploitatiebijdrage betaald moet zijn, vóórdat deze de bouwvergunning aanvraagt. De overeenkomst tussen de gemeente en de particuliere eigenaar moet zijn gesloten vóór de indiening van de aanvraag om bouwvergunning. Dit kan een zogenaamde anterieure overeenkomst (zie hoofdstuk 2) zijn, maar ook een zogenaamde posterieure overeenkomst (zie hoofdstuk 7).

Een overeenkomst vrijwaart uiteraard alleen als die zich richt op dezelfde ontwikkeling als die waarop het exploitatieplan ziet. Heeft de bouwvergunning betrekking op een ander project dan wel op een project voor meer gronden dan het project waarop de overeenkomst ziet dan is een financieel voorschrift wel mogelijk. In het geval dat het gaat om een groter project mag het financiële voorschrift alleen betrekking hebben op de gronden, die niet zijn begrepen in het project waarop de overeenkomst ziet.

B&W moeten bij de verlening van bouwvergunning de in de Woningwet vermelde termijnen in acht nemen. Overschrijden B&W deze termijnen dan ontstaat van rechtswege een bouwvergunning. Deze van rechtswege verleende vergunning bevat geen financieel voorschrift. Het verstrijken van de termijnen heeft dus verstreckende gevolgen voor de gemeente.

Tip voor gemeente

Bewaak de termijn voor de besluitvorming over de bouwvergunning. Regel de procedures binnen de gemeentelijke organisatie zo dat zich geen overschrijding van deze termijn kan voordoen.

STAP 7: Bereken de hoogte van de exploitatiebijdrage, als deze bijdrage niet anderszins is verzekerd

B&W berekenen eerst het verhaalbare bedrag per bouwvergunning. Vervolgens trekken zij hiervan nog enkele kosten af (zie hierna). Het resultaat is de voor de bouwvergunning verschuldigde exploitatiebijdrage. B&W leiden de hoogte van de financiële bijdrage af uit het exploitatieplan en de aanvraag om bouwvergunning. Het exploitatieplan geeft het verhaalbare bedrag per gewogen eenheid aan (zie hoofdstuk 5).

B&W gaan eerst na hoeveel gewogen eenheden in het exploitatieplan zijn opgenomen voor de gronden waarop de aanvraag om bouwvergunning betrekking heeft. Het aantal eenheden zal gebaseerd zijn op de maximale bouwmogelijkheden op de gronden volgens het exploitatieplan. B&W vermenigvuldigen vervolgens het aantal gewogen eenheden met het bedrag per gewogen eenheid. Het resultaat van deze vermenigvuldiging is het verhaalbare bedrag.

B&W berekenen het verhaalbare bedrag ook nog op de volgende wijze. Ze tellen het aantal gewogen eenheden voor het in de vergunningaanvraag opgenomen bouwplan (dit is de feitelijke voorgenomen bebouwing) op en vermenigvuldigen dit aantal met het bedrag per gewogen eenheid. Het resultaat van deze vermenigvuldiging levert ook een verhaalbaar bedrag op.

vrijwaring
alleen bij zelfde
soort grondex-
ploitatie

bouwvergun-
ning van
rechtswege:
geen exploitatie-
bijdrage

berekening
exploitatie-
bijdrage

berekening per
grondstuk

berekening per
aanvraag

hoogste telt

Het hoogste bedrag van de twee berekende verhaalbare bedragen is het daadwerkelijk via de bouwvergunning geldende verhaalbare bedrag.¹¹⁵ Deze dubbele berekening voorkomt dat een particuliere eigenaar door handig met bouwplannen en grond te schuiven te weinig betaalt. Een particuliere eigenaar kan namelijk proberen hetzelfde aantal woningen te bouwen op minder m² grond dan voorzien in het exploitatieplan. Omdat het exploitatieplan uitgaat van een berekening per m² betaalt de eigenaar dan te weinig; zijn aanvraag om bouwvergunning heeft namelijk betrekking op minder m² dan als hij een aanvraag om bouwvergunning zou doen voor de oppervlakte als voorzien in het exploitatieplan. Het is wel belangrijk dat B&W zich realiseren dat ongeacht de wijze van berekening de exploitatiebijdrage nooit hoger mag zijn dan het exploitatieplan aangeeft.

Tip voor gemeente

De gemeente kan de tweede manier van berekenen voorkomen door in het exploitatieplan de hoogte van een exploitatiebijdrage te koppelen aan een concrete verkaveling met aantal m² perceelsoppervlakte gekoppeld aan bouwmogelijkheden. Als de aanvrager om bouwvergunning minder m² benut of een ander bouwprogramma wil realiseren, kan de gemeente de bedragen in rekening brengen die voortvloeien uit het exploitatieplan. Het feit dat de aanvrager om bouwvergunning voor een ander bouwplan kiest heeft geen gevolgen voor de exploitatiebijdrage.

af trek kosten

B&W vermelden in het financiële voorschrift in de bouwvergunning het berekende verhaalbare bedrag. Op het berekende verhaalbare bedrag brengen B&W de volgende kosten in mindering:

- de inbrengwaarde voor de gronden zoals die in het exploitatieplan is opgenomen. Het gaat hier om de inbrengwaarde van de gronden waarop de bouwvergunningsaanvraag betrekking heeft; het gaat niet om de inbrengwaarde van de openbare ruimte.¹¹⁶ De inbrengwaarde is in het exploitatieplan of onderliggende stukken te vinden;
- de kosten die voor rekening van de aanvrager om bouwvergunning in verband met de exploitatie zijn gemaakt. Deze kosten kunnen niet hoger zijn dan aangegeven in het laatst vastgestelde exploitatieplan. De aanvrager om bouwvergunning moet aantonen dat de werken en

¹¹⁵ Artikel 6.19 Wro.

¹¹⁶ De gemeente zal moeten proberen gronden van de private partij die in het bestemmingsplan en exploitatieplan zijn aangewezen voor openbare ruimte aan te kopen. Lukt dit niet dan resteert onteigening.

werkzaamheden, waarop de kosten betrekking hebben, zijn gemaakt overeenkomstig de eisen die het exploitatieplan stelt. B&W kunnen een accountantsverklaring eisen. Met een dergelijke accountantsverklaring krijgen B&W inzicht in de werkelijk door de aanvrager om bouwvergunning gemaakte kosten.

Inzicht in de werkelijk gemaakte kosten hebben B&W ook nodig voor het opmaken van de afrekening.

Het berekende verhaalbare bedrag (zie hiervoor) verminderd met deze kosten is de exploitatiebijdrage die de aanvrager om bouwvergunning moet betalen.

exploitatie-
bijdrage

STAP 8: Verbind een voorschrift tot betaling van de exploitatiebijdrage aan de bouwvergunning

B&W nemen een voorschrift tot betaling van de exploitatiebijdrage in de bouwvergunning op.¹¹⁷ De Wro en Woningwet bevatten geen standaardtermijn waarbinnen de vergunninghouder de exploitatiebijdrage moet betalen. B&W moeten daarom in de bouwvergunning een betalingstermijn stellen. Het stellen van een vrij korte termijn, bijvoorbeeld vier weken na de dagtekening van de bouwvergunning, bevelen wij aan. De sancties bij niet-betaling zijn met name gericht op de situatie dat de houder van de bouwvergunning nog moet gaan bouwen. Een korte termijn mag voor de houder van de bouwvergunning geen probleem zijn; hij had op grond van het exploitatieplan vóór de indiening van de bouwvergunningsaanvraag al kunnen berekenen wat hij moest betalen en zijn inkomstenstroom valt veelal samen met de bouw.

financieel
voorschrift

Voorbeeldbepaling

B&W...

verlenen aan een bouwvergunning voor ...

verbinden aan de vergunning het volgende voorschrift:

....

degene aan wie de vergunning is verleend, dient binnen vier weken na de op deze vergunning vermelde datum van verzending, de op grond van het exploitatieplan voor dit bouwplan verschuldigde exploitatiebijdrage ter hoogte van €..... te storten op rekeningnummer ... ten name van de gemeente ...

117 Artikel 6.17, lid 1 Wro.

**toelichting bij
bouwvergunning**

Wij adviseren de vergunning aan te vullen met een toelichting. In deze toelichting kunnen B&W aangeven hoe zij de exploitatiebijdrage hebben berekend. Ook kunnen ze aangeven wat de gevolgen zijn van niet-betaling van de exploitatiebijdrage.

STAP 9: Moeten B&W aan de bouwvergunning voorschriften over het stellen van zekerheid voor de betaling van de exploitatiebijdrage verbinden?

zekerheden

Is het antwoord op de vraag ja, dan verbinden B&W deze voorschriften aan de vergunning en verlenen vervolgens de vergunning.

Is het antwoord op de vraag nee, dan verlenen B&W de vergunning zonder deze voorschriften.

B&W kunnen aanvullende zekerheden voor de betaling van de exploitatiebijdrage eisen, als ze een betalingsregeling opnemen die voorziet in gehele of gedeeltelijke betaling na de start van de bouw.¹¹⁸ Als de betalingsregeling uitgaat van betaling vóór en/of bij de start van de bouw kunnen B&W dergelijke aanvullende zekerheden niet eisen. De Wro vermeldt niet wat aanvullende zekerheden zijn. Zekerheidstelling van de betaling van de exploitatiebijdrage kan op verschillende manieren plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van:

- een onvoorwaardelijke bankgarantie;
- een concerngarantie;
- een hypotheek.

niet verplicht

Het als voorwaarde stellen van het verstrekken van zekerheid is niet verplicht. De exploitatiebijdragen zijn over het algemeen aanzienlijk. Gelet hierop verdient een zekerheidstelling aanbeveling. Dit geldt zeker in gevallen dat de bouwvergunning voorschrijft dat de betaling van de exploitatiebijdrage geheel of deels plaatsvindt na de start van de bouw. Het stilleggen van de bouw of het intrekken van de bouwvergunning is na de voltooiing van de bouw immers niet meer mogelijk (zie hierna).

beleidskader

Bij het verplicht stellen van zekerheden in de bouwvergunning is het naar onze mening gelet op de rechtszekerheid en het gelijk behandelen van gelijke gevallen van belang dat een gemeente beleid ontwikkelt voor het al dan niet eisen van zekerheden en de wijze van zekerheid. Voor een aanvraag om bouwvergunning is het gewenst, dat duidelijk is in welke gevallen en onder welke voorwaarden B&W een betalingsregeling in een overeenkomst opnemen.

118 Artikel 6.17, lid 2 Wro.

STAP 10: Sancties bij niet tijdig betalen van de exploitatiebijdrage

Zoals uit het voorgaande blijkt, biedt de Grondexploitatiewet de mogelijkheid dat B&W zekerheden voor betaling verlangen als de betalingsregeling inhoudt dat de betaling geheel of gedeeltelijk plaatsvindt na de start van de bouw. Als de houder van de bouwvergunning niet tijdig betaalt, kunnen B&W een beroep op deze zekerheden doen.

sancties niet
betalen/te late
betaling

Als B&W geen zekerheid hebben gesteld, kunnen B&W het volgende doen als de houder van de bouwvergunning niet of niet tijdig de financiële bijdrage aan de gemeente voldoet:

- besluiten dat de houder van de bouwvergunning niet met de bouw mag aanvangen of de bouw moet staken;
- besluiten tot het geheel of gedeeltelijk intrekken van de bouwvergunning;
- en eventueel: bij dwangbevel de exploitatiebijdrage invorderen.

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

8.3 Negatieve exploitatiebijdrage en de bouwvergunning

Wanneer betaalt de gemeente een financiële bijdrage aan de houder van de bouwvergunning?

Een financiële bijdrage aan de houder van de bouwvergunning is in twee situaties aan de orde.

De eerste situatie is dat een exploitatieplan tot gevolg heeft dat de exploitatiebijdrage bij de verlening van een bouwvergunning op een negatief bedrag uitkomt. Dit doet zich bijvoorbeeld voor als de houder van de bouwvergunning meer kosten maakt dan het verhaalbare bedrag, dat geldt voor zijn gronden. Hij ontvangt dan een bijdrage van de gemeente, de zogenaamde negatieve exploitatiebijdrage. B&W toetsen of eventuele prestaties conform het exploitatieplan zijn verricht. In de bouwvergunning hoeven B&W geen bepalingen over dit onderwerp op te nemen.

bijdrage van
gemeente aan
houder bouw-
vergunning

Voorbeeld

Een eigenaar heeft binnen het exploitatiegebied gronden waarop zich veel opstallen bevinden. Deze gronden zijn ernstig vervuild. De gronden, de opstallen en de reeds door de eigenaar vooraf uitgevoerde noodzakelijke bodemsanering hebben tot gevolg dat de kosten voor het gereed maken van deze gronden voor woningbouw zeer hoog zijn. De planologische maatregel en het exploitatieplan projecteren op de gronden sociale koopwoningen. De opbrengsten van de gronden zijn lager dan de kosten om de gronden gereed te maken voor sociale koopwoningen. De houder van de bouwvergunning hoeft geen exploitatiebijdrage aan de gemeente te betalen; hij heeft recht op een

bijdrage van de gemeente of te wel op een negatieve exploitatiebijdrage. B&W verbinden aan de bouwvergunning geen financieel voorschrift tot betaling van een exploitatiebijdrage.

De vaststelling van de negatieve exploitatiebijdrage leidt er niet toe, dat de gemeente direct geld overboekt op rekening van de vergunninghouder. Dat gebeurt pas op verzoek van de vergunninghouder.¹¹⁹

**prestaties na
de bouwver-
gunning**

De tweede situatie is dat na verlening van de bouwvergunning de gemeente een vergoeding betaalt aan de vergunninghouder voor prestaties die hij nadien heeft verricht. Dat is het geval indien de houder van de bouwvergunning na verlening van de bouwvergunning werken of werkzaamheden uitvoert. B&W houden bij het bepalen van het bedrag dat zij in het financiële voorschrift in de bouwvergunning noemen geen rekening met de kosten voor deze werken en werkzaamheden. De vergunninghouder heeft nadien wel recht op vergoeding. Deze bepaling in de Wro is een gevolg van het feit dat de Grondexploitatiewet rekening houdt met particuliere uitvoering van het exploitatieplan. Een voorbeeld hiervan is de situatie dat de vergunninghouder op eigen terrein een openbare weg aanlegt. De vergunninghouder heeft recht op de vergoeding van de kosten van de weg.

De gemeente hoeft de bijdrage pas te betalen aan de houder van de bouwvergunning als de prestaties waarvoor de bijdrage is verschuldigd zijn verricht overeenkomstig het exploitatieplan.¹²⁰ De gemeente hoeft ook in dit geval niet op eigen initiatief tot betaling van de bijdrage over te gaan; de houder van een bouwvergunning moet een verzoek tot betaling bij de gemeente indienen. De gemeente moet voordat ze uitbetaalt beoordelen of de prestaties overeenkomstig het exploitatieplan zijn verricht.

8.4 Rechtsbescherming

**rechts-
bescherming
tegen voor-
schrift**

Een houder van een bouwvergunning kan bezwaar maken en vervolgens eventueel beroep instellen tegen een financieel voorschrift in de bouwvergunning. Dit kan als de houder van de bouwvergunning meent dat B&W de exploitatiebijdrage die zij in zijn bouwvergunning hebben opgenomen niet conform het exploitatieplan hebben berekend.

119 Artikel 6.22 Wro.

120 Artikel 6.22 Wro.

Voorbeeld

B&W gaan bij de berekening van de exploitatiebijdrage uit van vrije sector woningen. Het exploitatieplan geeft sociale koopwoning aan. De gemeente is dus uitgegaan van een verkeerde categorie woningen. De houder van de bouwvergunning kan dan terecht tegen het financiële voorschrift in de bouwvergunning ageren omdat hij teveel moet betalen: de bijdrage die geldt voor de categorie vrijesectorwoningen zal immers veelal hoger zijn dan de bijdrage voor de categorie sociale koopwoningen.

Een houder om bouwvergunning kan echter niet met succes bezwaar maken of beroep instellen tegen een verleende bouwvergunning waar het gaat om de inhoud van het exploitatieplan. De houder had als hij het niet eens is met de inhoud van het exploitatieplan gebruik moeten maken van de rechtsgang die open heeft gestaan na de vaststelling van het exploitatieplan of een structurele herziening hiervan. Zoals uit het voorbeeld blijkt kan de houder van de bouwvergunning wel ageren tegen de wijze waarop de gemeente uitvoering geeft aan het exploitatieplan.

**inhoud
exploitatieplan**

8.5 Casus gemeente Sturingerland

De gemeente heeft getracht met alle grondeigenaren een overeenkomst te sluiten. Met eigenaar B heeft de gemeente een anterieure overeenkomst gesloten. Met eigenaar C heeft de gemeente een posterieure overeenkomst gesloten. Eigenaar D is niet bereid een overeenkomst te sluiten. De vierde eigenaar is de gemeente zelf.

De gemeente heeft bij het vaststellen van het bestemmingsplan een exploitatieplan vastgesteld. Er is nog geen beslissing genomen op het beroep-schrift. Het bestemmingsplan is wel in werking getreden.

Eigenaar D heeft beroep ingesteld tegen het bestemmingsplan en het exploitatieplan. Het beroep van eigenaar D heeft betrekking op zijn gronden en niet op de gronden van anderen.

Eigenaar B wil zijn plannen uitvoeren en wil op basis van de overeenkomst aan de slag. De gemeente heeft de plannen zoals die in de overeenkomst zijn opgenomen, verwerkt in het bestemmingsplan en het exploitatieplan. Eigenaar B dient een aanvraag om bouwvergunning in voor 100 vrije sector woningen en 15 sociale koopwoningen. B&W toetsen de aanvraag en concluderen dat er geen redenen zijn de vergunning te weigeren. B&W constateren tevens dat de procedure van het bestemmingsplan en exploitatieplan nog niet zijn afgerond en dat B&W om deze reden de beslissing op de aanvraag om bouwvergunning moeten aanhouden. B&W willen toch medewerking verlenen aan het bouwplan van eigenaar B. Ze zijn van mening dat er goede redenen zijn om de aanhoudingsplicht te doorbreken. Het beroep van eige-

naar D heeft geen gevolgen voor wat B kan bouwen.

B&W kunnen vanwege de anterieure overeenkomst aan de bouwvergunning van eigenaar B geen financiële voorwaarde verbinden. In de overeenkomst hebben de gemeente en eigenaar B bepaald dat eigenaar B geen bedrag van € 200 per m² uitgeefbaar grond per vrije sector woning en een bedrag van € 75 per m² uitgeefbaar grond per sociale koopwoning zal betalen. In de overeenkomst is tevens opgenomen een bankgarantie die de gemeente het recht geeft de exploitatiebijdrage te innen in het geval eigenaar B niet uit eigen beweging betaalt of kan betalen. Met eigenaar C heeft de gemeente een vergelijkbare overeenkomst gesloten. Aan de bouwvergunning voor D verbindt de gemeente wel een voorschrift tot betaling van een exploitatiebijdrage.

Hoofdstuk 9

Herziening en afrekening van het exploitatieplan

9.1 Inleiding

De grondexploitatie van (grote) bouwlocaties is een langdurig en complex proces, het gehele proces neemt veelal jaren in beslag. Tussen de aankoop van ruwe bouwgrond en de afronding van het bouwrijp maken in het exploitatiegebied verstrijkt al snel een periode van jaren, waarna de bouw zelf nog moet beginnen. Bij de grondexploitatieopzet wordt er gerekend met ramingen en een tijdsplanning voor het gehele proces. Gedurende het proces worden vrijwel altijd afwijkingen van de eerdere ramingen geconstateerd als gevolg van meevallers (bodemsanering valt goedkoper uit) en tegenvallers (niet voorziene bodemverontreiniging). Daarnaast kunnen de grondexploitatieopzet en het stedenbouwkundige plan verouderd raken als gevolg van veranderende marktomstandigheden en inzichten.

9.2 Herziening van het exploitatieplan

Om voornoemde redenen maakt de Wro het mogelijk om het exploitatieplan gedurende het proces periodiek aan te passen en te detailleren door middel van een periodieke herziening.

Een herziening kan los van het planologisch besluit waar het bij hoort geschieden. Alleen de eerste vaststelling van het exploitatieplan vindt gelijktijdig met het bijbehorende ruimtelijk besluit plaats. Daarna is een zelfstandige herziening van het exploitatieplan mogelijk.

Alleen indien de herziening van het exploitatieplan zou leiden tot strijdigheid met het ruimtelijke besluit, moet tegelijkertijd dat ruimtelijk besluit herzien worden. Een exploitatieplan mag immers niet in strijd zijn met het ruimtelijke besluit.

Ook de herziening van een exploitatieplan verdient een zorgvuldige voorbereiding.

Enkele redenen hiervoor:

- Een exploitant die al betaald heeft, terwijl sommige voorzieningen uit het oorspronkelijke plan na de wijziging van het plan niet worden gerealiseerd, kan recht hebben op terugbetaling bij de eindafrekening.
- Een exploitant die al een overeenkomst heeft gesloten of een bouwver-

**geen koppeling
aan ruimtelijk
besluit**

**wel koppeling
bij strijdigheid**

voorbereiding

gunning heeft, kan aankloppen bij de gemeente wanneer hij vindt dat de gemeente het exploitatieplan ten onrechte op een bepaalde manier herziet.

- Er staat beroep open tegen zogenaamde wijzigingen van structurele onderdelen (zie paragraaf 9.3) van het exploitatieplan.
- Een gemeente doet er goed aan te kijken of in eerder gesloten overeenkomsten bepalingen zijn opgenomen waarmee het wenselijk is rekening te houden bij herziening van het exploitatieplan.

jaarlijkse herzieningsplicht

Het bestuursorgaan dat het eerste exploitatieplan heeft vastgesteld moet een exploitatieplan na inwerkingtreding ten minste eenmaal per jaar herzien totdat alle werken, werkzaamheden en bouwwerken die voorzien zijn in het exploitatieplan zijn gerealiseerd (artikel 6.15 lid 1 Wro).

Het is mogelijk tegen het vaststellen van een eerste exploitatieplan beroep aan te tekenen. De procedure die hiermee gepaard gaat kan meer dan een jaar in beslag nemen. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat het beroep tegen het "eerste" exploitatieplan nog loopt terwijl dit plan al herzien moet worden. Om deze situatie te vermijden gaat de termijn van een jaar pas lopen nadat de beslissing omtrent het exploitatieplan onherroepelijk is geworden en de procedures afgerond zijn. Een gemeente kan er echter voor kiezen om het exploitatieplan toch eerder te herzien en er tevens voor te kiezen om het exploitatieplan meer dan eenmaal per jaar te herzien. Dit is aan te raden bij tussentijdse veranderingen van structurele onderdelen. Het verdient overigens aanbeveling de herziening van de onderhanden exploitatieplannen in de gemeente gelijk op te laten lopen met de jaarlijkse gemeentelijke begrotingscyclus, zodat uit het gemeentelijk jaarverslag steeds de actuele positie van het grondbedrijf te herleiden is.

vaker herzien

9.3 Herzieningen van structurele en niet-structurele onderdelen

Er zijn twee soorten herzieningen:

- a. een herziening van uitsluitend niet-structurele onderdelen;
- b. een herziening die (mede) structurele onderdelen betreft.

niet-structurele herziening

Er is sprake van een niet-structurele herziening voor zover de herziening uitsluitend betrekking heeft op:

- uitwerking en detaillering van de ramingen van kosten en opbrengsten;
- aanpassing van deze ramingen met inachtneming van de in het exploitatieplan aangegeven methoden van indexerings;
- vervanging van de ramingen van de gemeentelijke kosten door gerealiseerde kosten;
- andere niet structurele onderdelen.

In de andere gevallen is er sprake van een structurele herziening.

De wet legt geen beperkingen op in de onderdelen van het exploitatieplan die herzien kunnen worden. De aanpassing kan betrekking hebben op de kosten en opbrengsten maar ook op het programma dat gerealiseerd wordt. Wijziging van de begrenzing van het exploitatiegebied zou hieronder ook kunnen vallen, maar daardoor zijn de grondexploitaties voor en na de herziening niet meer vergelijkbaar. De gemeente zal dan steeds het exploitatieresultaat van de oorspronkelijke begrenzing apart moeten bijhouden in verband met bijvoorbeeld de eindafrekening. Ook de gewogen eenheden kunnen gewijzigd worden. Ten aanzien van al verleende bouwvergunningen blijft de aanpassing van het exploitatieplan zonder gevolgen (vrijwaring). Aan hen zal geen extra bijdrage opgelegd kunnen worden. Ditzelfde geldt voor, wat betreft het kostenverhaalsaspect, voor gesloten overeenkomsten (tenzij daarin een verrekenbeding is opgenomen). Voor de resterende gevallen waarvoor nog een bouwvergunning moet worden verleend gaat het herziene exploitatieplan gelden.

**mogelijkheden
herziening**

Procedurele aspecten herziening van niet-structurele onderdelen

Bij een herziening van niet-structurele onderdelen van het exploitatieplan is er geen voorgeschreven voorbereidingsprocedure. De herziening van het exploitatieplan is een besluit van de gemeente waartegen in beginsel bezwaar en beroep aangetekend kan worden. Om te voorkomen dat een herziening van het exploitatieplan leidt tot onnodige procedures is een herziening die bestaat uit niet-structurele onderdelen vrijgesteld van een verplichte voorbereidingsprocedure en is er geen bezwaar en beroep en mogelijk. Tevens hoeft geen melding gemaakt te worden van de niet-structurele wijzigingen aan de grondeigenaren in het exploitatiegebied en hoeft de wijziging ook niet ter inzage gelegd te worden.

**geen procedure
en beroep bij
niet-structurele
herziening**

Ook een niet-structurele herziening kan pas in werking treden na bekendmaking. Omdat het een besluit van algemene strekking is, moet het bekend worden in een nieuwsblad of op een andere gebruikelijke wijze.

Let op! Belanghebbenden kunnen niettemin beroep instellen tegen een herziening van een niet-structureel onderdeel op de grond dat het een herziening van *structurele* onderdelen bevat. Mocht de rechter het daarmee eens zijn, dan bestaat het risico dat het besluit tot herziening (gedeeltelijk) wordt vernietigd.

toch beroep?

Procedurele aspecten herziening van structurele onderdelen

In alle andere dan de hiervoor genoemde gevallen is sprake van een herziening van structurele onderdelen. Daarvoor geldt dezelfde procedure als voor vaststelling van een exploitatieplan, namelijk de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. Ook gelden dezelfde bijkomende verplichtingen voor de bekendmaking, etc. Voorts kunnen

**procedure
structurele
herziening**

belanghebbenden rechtstreeks beroep instellen. Het beroep tegen een herziening volgt dezelfde route als het eerste exploitatieplan. Als het eerste exploitatieplan gekoppeld was aan een projectbesluit en dus beroep in twee instanties kent, geldt dat ook voor de herziening.

**gevolgen
koppeling aan
nieuw ruimte-
lijk besluit**

Als een herziening van een exploitatieplan gekoppeld wordt aan een nieuw planologisch besluit, is in de zin van de Wro geen sprake van een herziening, maar van de vaststelling van een nieuw exploitatieplan. De 'herziening' volgt dan dat nieuwe planologische besluit zowel bij het instellen van beroep, als de behandeling ervan en de uitspraak. Deze situatie kan zich met name voordoen bij een projectbesluit, dat wordt opgevolgd door een bestemmingsplan. Het exploitatieplan en het projectbesluit komen samen bij de rechtbank. Komt er een bestemmingsplan met een (herzien) exploitatieplan, dan is er tegen beide direct beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

**verschillen
door
herziening**

Door de herziening kunnen er in het exploitatiegebied verschillen optreden in de behandeling tussen de exploitanten die voor de herziening een bouwvergunning hebben aangevraagd en de exploitanten die, door bijvoorbeeld de fasering, nog geen bouwvergunning hebben (kunnen) aanvragen. Ditzelfde geldt voor het sluiten van posterieure overeenkomsten. Het exploitatieplan na herziening kan voordeliger zijn, maar ook nadeliger.

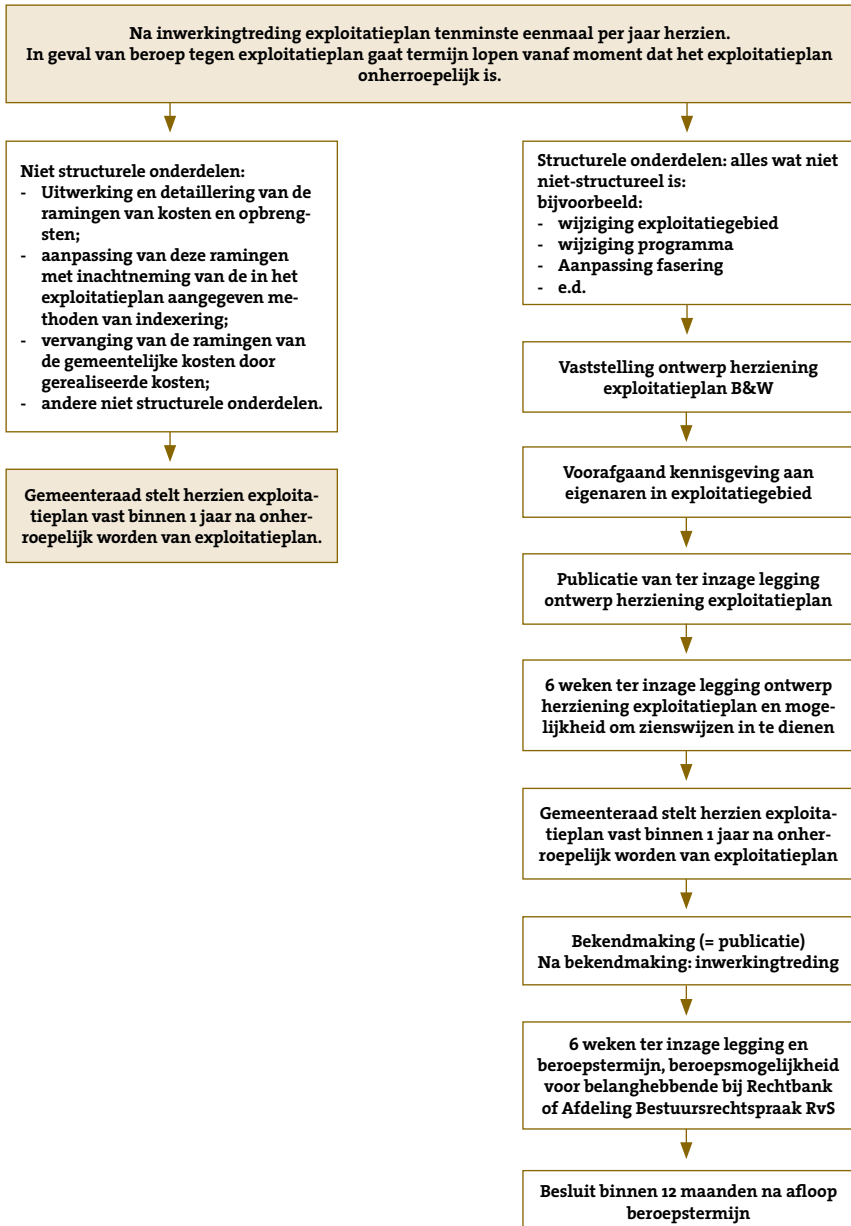
**gevolgen voor
verleende
bouwvergunningen**

De wijzigingen die in het exploitatieplan worden doorgevoerd, door middel van een herziening, kunnen verstrekkend zijn. Als gevolg van bijvoorbeeld een aanpassing van het woningbouwprogramma kan de exploitatiebijdrage die in rekening moet worden gebracht bij de bouwvergunningverlening ten opzichte van het 'eerste exploitatieplan' wijzigen. Deze exploitatiebijdrage kan hoger of lager uitvallen. Dergelijke wijzigingen zijn zonder gevolgen voor particuliere eigenaren die reeds een bouwvergunning verleend hebben gekregen.

**financiële
administratie**

In de wet is bepaald dat de gemeente jaarlijks het exploitatieplan moet herzien. Hierbij zullen jaarlijks de werkelijk gemaakte kosten als gevolg van realisering van de voorziene werken en werken in de exploitatieopzet opgenomen moeten worden ter vervanging van de opgenomen ramingen. Deze methodiek sluit aan bij het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Schema 9.1: procedureschema herziening structurele en niet-structurele onderdelen exploitatieplan



9.4 Recht op teruggave te hoge exploitatiebijdrage

De exploitatiebijdrage heeft uitsluitend tot doel de kosten te verhalen van de grondexploitatie. Indien achteraf blijkt dat de gemeente *via de bouwvergunning* een te hoge bijdrage heeft geïnd, dient de gemeente dit voordeel in beginsel terug te geven aan degenen die een exploitatiebijdrage betaald hebben. Hiertoe is in de Wro een regeling opgenomen.

STAP 1: Vaststellen eindafrekening exploitatieopzet

Allereerst moet een eindafrekening van de exploitatie worden vastgesteld. B&W dienen deze binnen drie maanden na de uitvoering van de in het exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen vast te stellen.

De doelstelling van de afrekening is gericht op de vergelijking van de werkelijk gerealiseerde eindsituatie met de aanvankelijk in een exploitatieplan opgenomen aannames en daarmee verband houdende raming van kosten en opbrengsten. De werkelijk gemaakte kosten van de grondexploitatie kunnen hoger of lager uitvallen dan de in de exploitatieopzet opgenomen geraamde bedragen. De eindafrekening is gebaseerd op de werkelijke kosten. Bij de opbrengsten worden niet de werkelijk behaalde opbrengsten berekend, maar de geraamde. De kosten die door de particuliere eigenaren zijn gemaakt en voor verhaal in aanmerking komen zullen bij de gemeente ingediend moeten worden in de vorm van door een accountant goedgekeurde declaratie van werkelijk gemaakte kosten.

STAP 2: Herbereken de exploitatiebijdrage die in rekening is gebracht bij de verlening van een bouwvergunning op basis van de afrekening

Vervolgens moet de exploitatiebijdrage, die verschuldigd zou zijn geweest op basis van de eindafrekening worden berekend.

Bij de afrekening worden daartoe betaalde bijdragen als genoemd in artikel 6.17 Wro herberekend op grond van de totale kosten en het totale aantal gewogen eenheden (artikel 6.20 lid 2 Wro). De basiseenheden en wegingsfactoren van artikel 6.18 Wro zijn ook van toepassing bij de herberekening. Er wordt dus rekening gehouden met de uitgiftecategorieën en wegingsfactoren die daaraan zijn toegekend. Wanneer in een exploitatiegebied het woningbouwprogramma verandert werkt dit dus door, maar een verandering in de woningprijzen niet. Hiervoor is gekozen omdat het gaat om kostenverhaal en omdat de opbrengsten voor risico komen van degenen die deze realiseren.

STAP 3: Vergelijk de in rekening gebrachte en de herberekende exploitatiebijdrage

Als de herberekende bijdrage lager is dan de oorspronkelijke, dan is er een teruggave. Ga naar stap 4. Als de herberekende bijdrage hoger is, dan is er geen teruggave.

Blijkt dus dat de herberekende exploitatiebijdrage hoger is dan in eerste instantie in rekening gebracht, dan zijn deze meerkosten voor rekening van de gemeente. De gemeente kan dus geen vorm van een naheffing of -vordering opleggen aan de vergunninghouder. Deze regeling is in het kader van de rechtszekerheid opgenomen. Daarnaast worden gemeenten met deze maatregel gestimuleerd om de kosten nauwkeurig te ramen.

STAP 4: Bereken de teruggave

Mocht blijken dat de opnieuw berekende exploitatiebijdrage 5% of meer lager is dan de in eerste instantie berekende exploitatiebijdrage, dan moet de gemeente het verschil boven de 5% met rente terugbetalen aan de toenmalige houder van de bouwvergunning of diens rechtsopvolger. Die heeft dan dus recht op restitutie van dat bedrag.

De gemeente mag de eerste 5% van een voordelig resultaat behouden, omdat dit enerzijds als prikkel werkt voor de gemeente om de kosten te beheersen en anderzijds als beloning voor het dragen van het risico van de grondexploitatie kan worden gezien. Het percentage van 5% geldt voor de totale bijdrage en niet per kostensoort als bedoeld in de kostensoortenlijst.

STAP 5: Spoor de rechthebbende op en betaal het bedrag terug

De gemeente dient actief de rechthebbende op de teruggave op te sporen en dient terstond het bedrag over te maken. Het rentepercentage is niet in de wet vastgelegd. Denkbaar is uit te gaan van de rente die in de exploitatieopzet van het exploitatieplan is aangehouden.

Ook voordat een grondexploitatie definitief wordt afgesloten kan de gemeente met een afrekening en herberekening van de exploitatiebijdrage te maken krijgen. Vanaf het moment dat ten minste 90% van de begrote kosten is gerealiseerd kan een houder van een bouwvergunning of rechtsopvolger, de gemeente vragen om vaststelling van de afrekening en herberekening van de exploitatiebijdrage (artikel 6.20 lid 4 Wro). Gemeenten moeten in de grondexploitatieopzet van het exploitatieplan vermelden wat het actuele percentage 'gerealiseerde kosten' is. Het verdient aanbeveling om dit in de jaarschijven aan te geven waardoor het toekomstig verwachte verloop van het percentage 'gerealiseerde kosten' inzichtelijk wordt. Deze bepaling is opgenomen omdat het regelmatig voorkomt dat een gemeente een grondexploitatie niet (tijdig) afsluit. Zeker bij een positief saldo is de kans hierop niet denkbeeldig. Deze bepaling vergroot dus de kans van een vergunninghouder op restitutie, waar

**verzoek
afrekening bij
90% gerealiseerde kosten**

percentage in
exploitatieplan
bijhouden

hij zeker bij een langlopende grondexploitatie misschien toch nog heel wat jaren op moet wachten.

Omdat het voor een derde niet makkelijk is te bepalen of 90% van de kosten is gerealiseerd, dient de gemeente dit percentage steeds bij de herziening van het exploitatieplan te noemen (zie artikel 6.2.8 ontwerp Bro). Het zal evenwel niet eenvoudig zijn dit percentage vast te leggen indien veel van de kosten door de ontwikkelende particuliere eigenaren zelf worden gemaakt. Wij gaan er vanuit dat in dergelijke situaties uitgegaan kan worden van hetgeen de particuliere eigenaren al gedeclareerd hebben of ter uitvoering van overeenkomsten aan hen is toebedeeld.

9.5 Herberekeningsbesluit

Zoals in paragraaf 9.4 behandeld kan een particuliere eigenaar een verzoek tot afrekening en herberekening van de exploitatiebijdrage verzoeken als ten minste 90% van de begrote kosten is gerealiseerd. De gemeente zal binnen 8 weken een beslissing op het verzoek moeten nemen (artikel 4:13 Awb). Daarnaast zullen B&W, indien voornoemd verzoek uitblijft, binnen drie maanden na uitvoering van de in het exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen een afrekening van het exploitatieplan moeten vaststellen.

De gemeente zal een besluit tot afrekening moeten nemen waarin melding wordt gemaakt van en verantwoording wordt afgelegd over de afrekening en de herberekende exploitatiebijdrage.

Uitgaande van de in artikel 6.13 lid 1 en 2 Wro opgenomen onderdelen van een exploitatieplan betekent dat dit in de afrekening duidelijkheid dient te worden verstrekt over in ieder geval:

- de definitieve kaart van het exploitatiegebied;
- de gerealiseerde werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken, aanleg nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;
- de exploitatieopzet, gebaseerd op de werkelijke kosten en opbrengsten.

Voor het besluit tot vaststelling van afrekening en de herberekende exploitatiebijdrage geldt geen voorbereidingsprocedure.

beroep

Een belanghebbende kan wel direct beroep instellen tegen het besluit tot afrekening en herberekening. Dat beroep volgt dezelfde route als het beroep tegen het aan de afrekening ten grondslag liggende exploitatieplan. Het beroep wordt ingesteld bij de bestuursrechter waartegen beroep kon worden ingesteld tegen het eerste exploitatieplan.

9.6 Voorbeelden bekendmaking

Voor de bekendmaking van een herziening van een structureel onderdeel van een exploitatieplan zijn hieronder de volgende modellen weergegeven:

- kennisgeving ontwerp herziening exploitatieplan aan eigenaren in exploitatiegebied ingeval van herziening van structureel onderdeel;
- bekendmaking ontwerp herziening in geval van structurele onderdelen.

Kennisgeving ontwerp herziening structurele herziening exploitatieplan

Volgens de openbare registers van het Kadaster bent u eigenaar van/op het perceel/de percelen te <plaats>, kadastraal bekend gemeente <gemeente>, sectie <sectie>, nummer(s) <perceelnummer>, groot (respectievelijk) <grootte>.

Het/de gemelde perceel/percelen is/zijn geheel of gedeeltelijk begrepen in het besluit van het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente <gemeente> ex artikel 6.15 van de Wet ruimtelijke ordening van <datum> tot vaststelling van het ontwerp van de herziening van het exploitatieplan <naam locatie>

De herziening van het exploitatieplan betreft een zogenaamde herziening op structurele onderdelen en heeft betrekking op <herziening omschrijven>.

Het ontwerp van het herziene exploitatieplan ligt met bijbehorende stukken met ingang van <datum> tot en met <datum> voor een ieder ter inzage op het gemeentehuis van de gemeente <gemeente>, <adres> te <postcode> <plaats>. Openingsstijden van het gemeentehuis: <openingsstijden>. Op verzoek kunnen de desbetreffende stukken buiten kantooruren worden ingezien. U kunt hiervoor een afspraak maken onder telefoonnummer <nummer>.

Gedurende bovengenoemde termijn van 6 weken kan een ieder schriftelijk een zienswijze tegen het ontwerp herziene exploitatieplan <naam locatie> indienen bij de gemeenteraad van <gemeente>, <adres>, <postcode> te <plaats>. Tevens kan een ieder gedurende diezelfde 6 weken mondeling zijn of haar zienswijze kenbaar maken bij de gemeenteraad.

Mondelinge zienswijzen kunnen gedurende de ter inzage termijn op afspraak worden ingediend bij <naam>, telefoonnummer <nummer>.

Daarnaast is het mogelijk om uw zienswijze kenbaar te maken via de gemeentelijke website: <website> afdeling <bekendmakingen/projecten>.

U kunt uw zienswijze ook indienen via zienswijzen@gemeentenaam.nl.

Voor nadere informatie kunt u contact opnemen met <naam>. Ook voor vragen over deze brief, kunt u contact opnemen met <naam>, onder telefoonnummer <nummer>.

Burgemeester en wethouders van <gemeente>

Bekendmaking ter inzage legging ontwerp herziening exploitatieplan ...

Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente <gemeente> maakt bekend dat het ontwerp herziene exploitatieplan met bijbehorende stukken met ingang van <datum> gedurende zes weken voor een ieder kosteloos ter inzage op het gemeentehuis van de gemeente <gemeente>, <adres> te <postcode> <plaats>. Openingstijden van het gemeentehuis: <openingstijden>. Op verzoek kunnen de desbetreffende stukken buiten kantooruren worden ingezien. U kunt hiervoor een afspraak maken onder telefoonnummer <nummer>.

De herziening heeft betrekking op ...

Gedurende bovengenoemde termijn van 6 weken kan een ieder schriftelijk een zienswijze tegen het ontwerp exploitatieplan <naam locatie> indienen bij de gemeenteraad van <gemeente>, <adres>, <postcode> te <plaats>. Tevens kan een ieder gedurende diezelfde 6 weken mondeling zijn of haar zienswijze kenbaar maken bij de gemeenteraad. Mondelinge zienswijzen kunnen gedurende de ter inzage termijn op afspraak worden ingediend bij <naam>, telefoonnummer <nummer>. Daarnaast is het mogelijk om uw zienswijze kenbaar te maken via de gemeentelijke website: <website> afdeling <bekendmakingen/projecten>. U kunt uw zienswijze ook indienen via zienswijzen@gemeentenaam.nl. Voor nadere informatie kunt u contact opnemen met <naam>. Ook voor vragen over deze brief, kunt u contact opnemen met <naam>, onder telefoonnummer <nummer>.

Burgemeester en wethouders van <gemeente>

Hoofdstuk 10

Overgangsrecht

De nieuwe regels in de Grondexploitatiewet treden in werking gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Wro en de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening.

In concreto betekent dit dat het sluiten van een anterieure overeenkomst over de grondexploitatie eerst mogelijk is nadat de Wro in werking is getreden. Ditzelfde geldt voor de vaststelling van een exploitatieplan.

Desondanks gelden er diverse vragen bij de situatie van de overgang van de huidige WRO naar de nieuwe Wro. In dit hoofdstuk komen deze vragen, voorzover van belang voor de toepassing van de Grondexploitatiewet, aan de orde.

10.1 Overgangsrecht planologische maatregelen

Zoals in hoofdstuk 4 aangegeven, is de toepassing van het kostenverhaal via de instrumenten van de Grondexploitatiewet gekoppeld aan vier mogelijke planologische maatregelen:

- a. het bestemmingsplan;
- b. het projectbesluit;
- c. het projectafwijkingbesluit;
- d. het wijzigingsplan.

De overgangsrechtelijke aspecten beperken zich tot het bestemmingsplan en het wijzigingsplan, omdat deze beide planfiguren ook in de bestaande WRO bestaan. Voor het project (afwijking)besluit kent de Invoeringswet Wro geen overgangsrechtelijke aspecten, omdat beide planologische maatregelen binnen de huidige WRO niet voorkomen. Zo wordt een vrijstellingsbesluit artikel 19 WRO, bij overgang naar de Wro, niet gelijkgesteld aan een projectbesluit maar aan een ontheffing, zoals bedoeld in artikel 3.23 Wro.

Overgangsrecht bestemmingsplan

Voor een bestemmingsplan waarvan het ontwerp ter visie is gelegd vóór de inwerkingtreding van de (nieuwe) Wro, blijft de WRO van toepassing. Op grond van artikel 33 WRO geldt voor bestemmingsplannen een tienjaarlijkse herzieningsplicht. Zodra deze termijn is verstreken is de WRO niet langer van toepassing en valt dat bestemmingsplan onder de (nieuwe) Wro.

**bestemmings-
plan**

wijzigingsplan

Overgangsrecht wijzigingsplan

De bevoegdheid tot het vaststellen van een wijzigingsplan berust op artikel 11 WRO. Op een wijzigingsplan, waarvan het ontwerp ter visie is gelegd binnen één jaar na inwerkingtreding van de Wro, blijft de oude WRO van toepassing. Dit betekent onder meer dat het goedkeuringsvereiste van Gedeputeerde Staten voor dergelijke plannen ook van toepassing blijft. Een wijzigingsplan valt eerst onder de (nieuwe) Wro indien het ontwerp-wijzigingsplan ter visie wordt gelegd nadat een jaar na de inwerkingtreding van de Wro is verstreken.

Naast de vier genoemde planologische maatregelen, waaraan de vaststelling van een exploitatieplan is gekoppeld, is voor wat betreft de toepassingsmogelijkheden van kostenverhaal de aanwezigheid van een structuurvisie van belang.

structuurvisie

Overgangsrecht structuurvisie

Strikt genomen geldt ten aanzien van de structuurvisie geen overgangsrecht omdat de rechtsfiguur van de structuurvisie onder de WRO niet bestaat. Binnen de WRO is er wel de bevoegdheid een structuurplan vast te stellen¹²¹. Voor een structuurplan waarvan het ontwerp ter visie is gelegd vóór de inwerkingtreding van de Wro blijft de WRO van toepassing. Op grond van artikel 33 WRO geldt ook voor het structuurplan een tienjaarlijkse herzieningsplicht. Zodra deze termijn is verstreken is de WRO niet langer van toepassing en valt dat structuurplan (dat ingevolge artikel 9.1.2 lid 1 van de Invoeringswet Wro wordt aangemerkt als een structuurvisie) onder de werking van de Wro.

toepassing voor
kostenverhaal

De toepassingsmogelijkheden van de structuurvisie voor kostenverhaal betreffen de volgende kostensoorten:

- a. De bovenplanse kosten, zoals bedoeld in artikel 6.13 lid 7 Wro.
Vereiste voor het verhaal van bovenplanse kosten is dat de bijdrage dient te zijn vastgelegd in de vorm van een fondsbijdrage en dat voor de locaties waarop de bovenplanse kosten betrekking hebben sprake is van een vastgestelde structuurvisie, waarin aanwijzingen voor de besteding van genoemd fonds zijn opgenomen.
- b. De bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen, zoals bedoeld in artikel 6.24 lid 1 sub a Wro.
Hier geldt als eis dat de ruimtelijke ontwikkeling is vastgelegd in een vastgestelde structuurvisie.

121 Zie artikel 7 WRO

Het opnemen van deze beide elementen in een structuurvisie is eerst mogelijk, nadat de nieuwe Wro in werking is getreden.

Dit vereist naar onze mening niet dat daarvoor een geheel nieuwe structuurvisie in procedure dient te worden gebracht. Een reeds vastgesteld structuurplan wordt ingevolge artikel 9.1.2. Invoeringswet Wro aangemerkt als een structuurvisie. Denkbaar is dat na de inwerkingtreding van de Wro wordt voorzien in een partiële herziening van een dergelijke structuurvisie, waarin één of beide kostenverhaalselementen aan die structuurvisie wordt toegevoegd.

Tenslotte nog het volgende. Een exploitatieplan kan slechts worden vastgesteld gelijktijdig bij de vaststelling van één van de vier hier bovengenoemde planologische maatregelen. Daartoe behoort *niet* een uitwerkingsplan¹²². Dit betekent dat het niet mogelijk is een exploitatieplan vast te stellen in de situatie dat een ontwerp-uitwerkingsplan ter visie wordt gelegd na de inwerkingtreding van de Wro, gebaseerd op een bestemmingsplan waarvan het ontwerp ter visie is gelegd vóór de inwerkingtreding van de Wro. Indien de gemeente besluit een dergelijke uitwerkingsplan in procedure te brengen, blijft zij aangewezen op de thans bestaande kostenverhaalsinstrumenten van exploitatieverordening en baatbelasting (zie hierna).

uitwerkings-
plan

10.2 Overgangsrecht bouwplannen

Naast het overgangsrecht dat betrekking heeft op de bijbehorende planologische maatregel dient rekening te worden gehouden met het overgangsrecht, dat gekoppeld is aan een op de datum van inwerkingtreding van de Wro in een bestaande planologische maatregel opgenomen bouwmogelijkheid.

onbenut
bouwplan

Zo is het denkbaar dat in een op de datum van inwerkingtreding van de Wro bestaand bestemmingsplan een bouwmogelijkheid voor een woning is opgenomen. Deze bouwmogelijkheid wordt echter gedurende de duur van het bestemmingsplan niet benut. Bij de verplichte herziening van het bestemmingsplan beslist de gemeente deze bouwmogelijkheid ongewijzigd in het nieuwe bestemmingsplan over te nemen. Het ontwerp van dit bestemmingsplan wordt eerst ter visie gelegd na de inwerkingtreding van de Wro.

122 Zie artikel 11 WRO, respectievelijk artikel 3.6 Wro.

In deze situatie zijn naar verwachting de nieuwe regels van de Grondexploitatiewet dwingend van toepassing.¹²³ Dit komt erop neer dat, indien de eigenaar ten tijde van de vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan niet bereid is een overeenkomst over de grondexploitatie te sluiten, waarin afspraken zijn vastgelegd over een door de eigenaar verschuldigde exploitatiebijdrage, de vaststelling van een exploitatieplan verplicht is. Indien de eigenaar vervolgens overgaat tot het indienen van de bouwaanvraag, dient te worden nagegaan of ten tijde van de indiening van de aanvraag het kostenverhaal voor het betreffende perceel anderszins is verzekerd. Is dit niet het geval, dan dient aan de bouwvergunning een financiële voorwaarde te worden verbonden.

10.3 Overgangsrecht kostenverhaal op basis van exploitatieverordening, artikel 42 WRO

De toepassing van artikel 42 WRO is aan de orde indien de gemeente op minnelijke wijze de kosten wenst te verhalen van baatopleverende voorzieningen van openbaar nut. Het artikel verplicht de gemeenten een exploitatieverordening vast te stellen.

ook buiten
bouwgrond
exploitatie

Hoewel artikel 42 WRO anders doet vermoeden (in het eerste lid wordt gesproken van 'gronden, die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen', hetgeen duidt op bouwgrondexploitatie) is de toepassing van de exploitatieverordening in de praktijk ook aan de orde ingeval sprake is van het sluiten van overeenkomsten met particuliere eigenaren die betrekking hebben op het verhaal van kosten van voorzieningen van openbaar nut, maar die niet gekoppeld zijn aan bouwgrondexploitaties. Gedacht kan daarbij worden aan onder meer:

- a. het verhaal van kosten van de aanleg van riolering in buitengebieden van gemeenten op bestaande bebouwing;
- b. het maken van kostenverhaalsafspraken met eigenaren van bestaande te handhaven bebouwing, waarbij de aan te leggen voorzieningen van openbaar nut zowel leiden tot baat voor nieuw te exploiteren gronden als voor bestaande te handhaven bebouwing.

Zie hiervoor ook de model-exploitatieverordening van de VNG¹²⁴, welke van toepassing is in alle gevallen waarin de gemeente de kosten van voorzienin-

123 In artikel 6.2.1 van het ontwerp Bro wordt nog een uitzondering gemaakt voor bestaande planologische bouw mogelijkheden, maar die uitzondering zal naar verwachting niet worden overgenomen in het definitieve Bro. Daarom hebben wij deze bepaling in het ontwerp-Bro buiten beschouwing gelaten.

124 Zie Handboek Grondzaken, Sdu Uitgevers, onderdeel E2 waarin deze modelverordening is opgenomen.

gen van openbaar nut wenst te verhalen op particuliere eigenaren, ongeacht of sprake is van een grondexploitatietoepassing.

De Grondexploitatiewet daarentegen voorziet alleen in een kostenverhaals-instrumentarium dat verband houdt met toekomstige grondexploitaties. Dit heeft gevolgen voor de situatie, die zal ontstaan bij de overgang van de WRO naar de Wro.

Toepassing van de exploitatieverordening in de grondexploitatie

Een exploitatieverordening op grond van artikel 42 WRO wordt niet aangemerkt als een grondexploitatieverordening als bedoeld in artikel 6.23 Wro. Het is dus niet nodig om de verordening in te trekken, teneinde te voorkomen dat die ook in de nieuwe situatie zou gelden.

grondexploitatie

Wel behoudt de exploitatieverordening na inwerkingtreding van de Wro zijn werking voor een aantal 'oude' gevallen. In artikel 9.1.17 van de Invoeringswet Wro is bepaald dat artikel 42 WRO van toepassing blijft op:

- a. een voor de inwerkingtreding van de nieuwe Wro gesloten overeenkomst; of
- b. een na de inwerkingtreding van de nieuwe Wro gesloten overeenkomst, die strekt tot uitvoering van een bestemmingsplan, waarvan het ontwerp vóór de inwerkingtreding van de Wro ter visie is gelegd.

Hieruit volgt dat de gemeentelijke exploitatieverordening niet geheel kan worden ingetrokken, zolang sprake is van eerder op grond van die verordening gesloten overeenkomsten en zolang nog op basis van de WRO exploitatieovereenkomsten gesloten kunnen worden.

Wel is het zinvol een intrekkingbesluit te nemen, met inachtneming van de hierboven beschreven wettelijke uitzonderingen. Het uitvoeringsinstrumentarium van de gemeentelijke exploitatieverordening reikt in de praktijk namelijk verder dan alleen de beide in het wettelijke overgangsrecht onderscheiden situaties (zie hierna de toepassing van het aangevuld bekostigingsbesluit en de verzoekschriftenprocedure). Met het nemen van een intrekkingbesluit wordt bereikt dat de bestaande exploitatieverordening, voor het overige ophoudt te gelden.

intrekkingbesluit

Een exploitatieovereenkomst geldt 'ter uitvoering van bestemmingsplan', waarvan het ontwerp voor de inwerkingtreding van de Wro ter visie is gelegd, in de volgende situaties:

- indien het bestemmingsplan een directe bouwtitel kent;
- indien het bestemmingsplan een bouwverbod kent, maar waarbij de gemeente er na de inwerkingtreding van de Wro voor kiest dit bestem-

bestemmingsplan

mingsplan uit te werken. Zoals aangegeven kan aan een zodanig uitwerkingsplan niet (voor het eerst) een exploitatieplan worden gekoppeld²⁵;

- indien het bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid kent, waarbij de gemeente er voor kiest het ontwerp van het wijzigingsplan binnen een jaar na de inwerkingtreding van de Wro ter visie te leggen. Ingevolge artikel 9.1.5 van de Invoeringswet Wro is op een dergelijk wijzigingsplan de WRO (en daarmee artikel 42 WRO) van toepassing. Indien het ontwerp van het wijzigingsplan eerst na genoemd jaar ter visie wordt gelegd, is de Grondexploitatiewet wel van toepassing.

**artikel 17 en 19
WRO**

Op na de inwerkingtreding van de Wro te sluiten overeenkomsten die strekken ter uitvoering van een artikel 17 of 19 WRO-vrijstelling, is de exploitatieverordening niet van toepassing. In die situatie is artikel 6.24 Wro van toepassing.

**buiten de
grond-
exploitatie**

Toepassing van de exploitatieverordening buiten de grondexploitatie

Hier geldt, ingevolge artikel 9.1.17 Invoeringswet Wro, dat artikel 42 WRO, en daarmee de exploitatieverordening, van toepassing blijft op voor de inwerkingtreding van de Wro gesloten exploitatieovereenkomsten.

De (nieuwe) Wro kent echter geen regels voor het kostenverhaal buiten de grondexploitatie. Zo geldt voor deze gevallen niet langer de eis dat, uit een oogpunt van rechtszekerheid, het vaststellen van een exploitatieverordening, als basis voor het sluiten van overeenkomsten, verplicht is.

De aan de gemeente toekomende bevoegdheid tot het sluiten van overeenkomsten, zoals deze aan haar toekomt op grond van het BW en de Gemeentewet, is haar echter niet ontnomen. Hoewel dienaangaande expliciete publiekrechtelijke regels ontbreken, is het niet zeker of de aan de gemeente toekomende contractvrijheid voor de gevallen buiten de grondexploitatie daardoor wordt vergroot. Voor dergelijke overeenkomsten gelden zware inhoudelijke eisen met betrekking tot onder andere de doelgebondenheid.

**bekostigings-
besluit**

De invloed van aangevulde bekostigingsbesluiten

Door de VNG is in het verleden een model-exploitatieverordening opgesteld, die in een zeer groot aantal gemeenten wordt gehanteerd. Onafhankelijk van de vraag of sprake is van een toepassing binnen of buiten de grondex-

125 Het bepaalde in artikel 9.1.5. Invoeringswet Wro, inhoudende dat de nieuwe Wro van toepassing is, indien de uitwerkingsprocedure eerst een jaar of later na de inwerkingtreding van de Wro wordt gestart, is hierbij niet relevant. De Grondexploitatiewet biedt immers in geen enkele situatie van een uitwerking de mogelijkheid een exploitatieplan eerst vast te stellen zodra wordt uitgewerkt.

exploitatie, kent deze modelverordening een uitvoeringsinstrumentarium, waaraan eveneens overgangsrechtelijke gevolgen aan verbonden zijn. Zo volgt uit de VNG-modelverordening dat, indien het initiatief tot de aanleg van de voorzieningen van openbaar nut bij de gemeente ligt, zij gehouden is een zogenaamd aangevuld bekostigingsbesluit door de raad te laten vaststellen¹²⁶. Dit besluit, dat door de raad dient te worden vastgesteld, dient te worden genomen voordat met de aanleg van de voorzieningen wordt aangevangen. Tot het aangevulde bekostigingsbesluit behoort een afbakening van het gebate gebied. Voorts omvat het besluit een begroting, die als basis dient voor het privaatrechtelijke kostenverhaal. Een vastgesteld aangevuld bekostigingsbesluit geldt in die situatie als formele basis voor een door de gemeente te sluiten exploitatieovereenkomst.

vaststelling

De vaststelling van het aangevulde bekostigingsbesluit is verbonden aan de feitelijke start van de aanleg van voorzieningen van openbaar nut. Ingeval van toepassing in een grondexploitatie staat het vaststellingsmoment van een aangevuld bekostigingsbesluit in beginsel los van de start van de planologische procedure. Ingeval van toepassing buiten een grondexploitatie is een planologische procedure veelal niet aan de orde.

Wat is het gevolg van de Wro voor een vastgesteld aangevuld bekostigingsbesluit?

gevolgen WRO

Ingeval van een toepassing in een grondexploitatie is bepalend of de planologische maatregel onder de Wro valt (zie paragraaf 10.1). Is dit het geval, dan is de Grondexploitatiewet dwingend op deze situatie van toepassing, en komt daarmee in de plaats van het eerder vastgestelde aangevulde bekostigingsbesluit.

Ingeval van een toepassing buiten de grondexploitatie zal in de meeste gevallen een planologische procedure niet aan de orde zijn. In dat geval is bepalend of de overeenkomst voor of na de inwerkingtreding van de nieuwe Wro wordt aangegaan.

Op deze wijze kan zich de situatie voordoen dat een aangevuld bekostigingsbesluit is vastgesteld, waarbij de toepassing van de exploitatieverordening zich richt op een situatie waarin geen sprake is van een bouwmogelijkheid, maar van bestaande gebate bebouwing.

Nu artikel 42 WRO echter niet meer van toepassing is op deze situaties, en voorts aannemende dat wordt besloten de exploitatieverordening voor dergelijke situaties in te trekken, is het uit een oogpunt van rechtszekerheid gewenst ook het aangevuld bekostigingsbesluit, voor deze situaties in te

¹²⁶ Buiten de VNG-modelverordening wordt in een groot aantal gemeenten gebruik gemaakt van op de systematiek van de VNG-verordening afgestemde verordeningen. In die verordeningen wordt het "aangevuld bekostigingsbesluit" veelal aangeduid als "kostenverhaalsbesluit".

trekken. Die intrekking dient dan te worden beperkt tot de toepassing van de exploitatieverordening.¹²⁷

De invloed van een verzoekschrift

verzoekschrift

Het aangevuld bekostigingsbesluit ziet in de VNG-Modelexploitatieverordening op de situatie dat het initiatief voor de aanleg van de voorzieningen bij de gemeente ligt. Diezelfde Modelverordening voorziet echter in een verzoekschriftenprocedure, indien het initiatief ligt bij de particuliere eigenaar. In dat geval dient de eigenaar een aanvraag om medewerking (de medewerking ziet op de aanleg van voorzieningen van openbaar nut) in bij burgemeester en wethouders. Indien de gemeente bereid is medewerking te verlenen, geschiedt dit via een te sluiten exploitatieovereenkomst.

Ook hier doet zich de situatie voor dat een verzoekschrift betrekking kan hebben op de toepassing in danwel buiten de grondexploitatie. Wat is het gevolg van een voor de inwerkingtreding van de nieuwe Wro bij de gemeente ingekomen verzoekschrift?

Evenals dat geldt voor een aangevuld bekostigingsbesluit geldt ook hier dat, indien het verzoekschrift tevens verband houdt met een verzoek om planologische medewerking, voor de toepassing van de Grondexploitatiewet van belang is de planologische maatregel onder de Wro valt (zie 10.1). Indien de ruimtelijke maatregel onder de Wro valt, is de Grondexploitatiewet dwingend van toepassing, en komt daarmee in de plaats van een aanvraag om medewerking (verzoekschriftenprocedure).

Ingeval van een toepassing buiten de grondexploitatie zal in de meeste gevallen een planologische procedure niet aan de orde zijn. In dat geval is bepalend of de overeenkomst voor of na de inwerkingtreding van de nieuwe Wro wordt aangegaan.

In dat geval is een regeling is nodig voor de afdoening van ingekomen verzoeken, waarop ten tijde van de inwerkingtreding van de Wro nog niet is beslist. Overwogen moet worden om gelijktijdig bij de intrekking van de verordening vast te leggen dat voor de intrekking ingekomen aanvragen, waarop op dat moment nog niet is beslist, worden geacht te zijn geweigerd.¹²⁸ Dit laat onverlet dat de exploitant na de inwerkingtreding van de Wro zich opnieuw kan richten tot de gemeente met het verzoek een overeenkomst te sluiten.

127 Vaak heeft het aangevuld bekostigingsbesluit een dubbele functie: het geldt als basis voor de toepassing van de exploitatieverordening maar het geldt tevens als bekostigingsbesluit, zoals bedoeld in artikel 222 Gemeentewet. De gedeeltelijke intrekking ziet alleen op de toepassing van de exploitatieverordening.

128 Ingevolge artikel 7, vijfde lid VNG Model-exploitatieverordening dienen burgemeester en wethouders te reageren op een aanvraag hetzij met een weigering, hetzij met het aanbieden van een conceptovereenkomst.

10.4 Overgangsrecht kostenverhaal op basis van baatbelasting, artikel 222 Gemeentewet

De toepassing van artikel 222 Gemeentewet is aan de orde indien de gemeente op afdwingbare wijze de kosten wenst te verhalen van baatopleverende voorzieningen van openbaar nut. Het artikel biedt de gemeente de mogelijkheid een baatbelasting in te voeren.

De toepassing van baatbelasting is zowel aan de orde binnen als buiten de grondexploitatie.

De Grondexploitatiewet daarentegen voorziet alleen in een kostenverhaals-instrumentarium dat verband houdt met toekomstige grondexploitaties. Dit heeft gevolgen voor de situatie, die zal ontstaan bij de overgang van de Wro naar de Wro.

In artikel 222 van de Gemeentewet, zoals dat luidt na de inwerkingtreding van de Invoeringswet Wro, is bepaald dat een baatbelasting van een onroerende zaak niet wordt geheven indien de aan die onroerende zaak toe te rekenen kosten van de voorzieningen via overeenkomst zijn of worden voldaan, dan wel met toepassing van artikel 6.17, eerste lid Wro zijn of behoren te worden voldaan.

Hieruit volgt dat, zodra voor het kostenverhaal de Grondexploitatiewet van toepassing is, aan die onroerende zaak niet langer een baatbelastingaanslag kan worden opgelegd.

Voor de toepassing van de baatbelasting in relatie tot de invoering van de Grondexploitatiewet ontbreekt een specifieke overgangsregeling. Dit leidt tot het volgende.

Baatbelasting in de grondexploitatie

Veelal zal hier een planologische procedure aan de orde zijn. In dat geval geldt de koppeling met de status van de ruimtelijke maatregel. Indien die niet onder de Wro valt (zie paragraaf 10.1), is het oude recht van toepassing. Tot het oude recht behoort ook de Gemeentewet, zoals deze gold tot het moment van de inwerkingtreding. Voor die situatie kan de Grondexploitatiewet niet worden toegepast en is de gemeente, ingeval zij opteert voor afdwingbaar kostenverhaal, aangewezen op de toepassing van een baatbelasting. Indien ruimtelijke maatregel onder de Wro valt (zie paragraaf 10.1), is de Grondexploitatiewet hier van toepassing en kan geen baatbelasting meer worden opgelegd voor die gronden, waaraan een bouwmogelijkheid is toegekend in het nieuwe planologische regime.

gevolg grond-
exploitatiewet

in de grond-
exploitatie

buiten de
grondexploitatie

Baatbelasting buiten de grondexploitatie

In de regel zal hier geen planologische procedure nodig zijn. In een dergelijke situatie verandert er niets en blijft de baatbelasting het aangewezen afdwingbare kostenverhaalsinstrument.

bekostigingsbesluit

De invloed van bekostigingsbesluiten

Op grond van artikel 222, tweede lid Gemeentewet dient de gemeenteraad, voordat met de aanleg van voorzieningen van openbaar nut wordt aangevangen, een zogenaamd “bekostigingsbesluit” vast te stellen. Dit besluit geldt als een voorwaarde om eventueel later nog een belastingverordening te mogen vaststellen.

Het tijdstip van vaststelling van dit besluit is gekoppeld aan de feitelijke start van de aanleg en staat daarmee los van de start van een planologische procedure.

Wat is het gevolg van een voor de inwerkingtreding van de Wro vastgesteld bekostigingsbesluit?

Ingeval van een toepassing in een grondexploitatie is bepalend of de ruimtelijke maatregel onder de Wro valt (zie paragraaf 10.1). Valt die onder de Wro dan is de Grondexploitatiewet dwingend op deze situatie van toepassing. Ondanks een vastgesteld bekostigingsbesluit kan een perceel met een onder de Grondexploitatiewet vallende bouwmogelijkheid niet meer in een baatbelasting worden betrokken. Intrekking van een bekostigingsbesluit is om die reden niet nodig en wellicht, dit gezien het volgende, niet wenselijk.

Ingeval van een toepassing buiten de grondexploitatie zal in de meeste gevallen een planologische procedure niet aan de orde zijn. Voor die situatie dient het bekostigingsbesluit in stand te blijven als basis voor een eventuele latere invoering van een baatbelastingverordening. Omdat de situatie binnen en buiten de grondexploitatie zich kan voordoen binnen één bekostigingsbesluit wordt afgeraden om bekostigingsbesluiten in te trekken.¹²⁹

baatbelastingverordening

De invloed van vastgestelde baatbelastingverordeningen

Uit artikel 222, derde lid Gemeentewet volgt dat de belastingverordening een peildatum voor de baatbepaling dient te bevatten. In theorie is het denkbaar dat die datum ligt na de datum van vaststelling van de verordening. De wetgever biedt namelijk de mogelijkheid dat een baatbelastingverordening

129 Zie voetnoot 127.

al tijdens de uitvoeringsperiode van de voorzieningen wordt vastgesteld. Er hoeft niet te worden gewacht tot het geheel van de voorzieningen is voltooid.

Indien dan na de vaststelling van de belastingverordening nog een planologische procedure wordt gestart is het denkbaar dat de peildatum voor de baatbepaling op een later tijdstip komt te liggen.

De vraag is dan wat er gebeurt met de toepassing van een voor de inwerkingtreding van de Wro vastgestelde belastingverordening, indien de planologische maatregel onder de Wro valt (zie paragraaf 10.1) en de peildatum voor de baatbepaling eerst daarna is bepaald.

In dat geval is de Grondexploitatiewet van toepassing en zal voor het in die planologische maatregel begrepen perceel met een bouwmogelijkheid geen belastingaanslag kunnen worden opgelegd.

10.5 Overgangsrecht planschadeverhaalsovereenkomsten

Een met toepassing van het artikel 49a WRO gesloten planschadeverhaalsovereenkomst wordt gelijkgesteld met een planschadeverhaalsovereenkomst, zoals bedoeld in artikel 6.4a Wro.

Daarbij is bepaald dat het oude recht van toepassing blijft op die overeenkomst tot 1 september 2010. Hiermee wordt voorkomen dat een contractant een beroep zou kunnen doen op onverschuldigde betaling, voorzover het betreft het gedeelte van de planschade dat onder de nieuwe eigenrisicoregeling van 2% zou vallen.

planschade-
overeenkomst

Trefwoordenregister

A

aanbesteding	130
aanbestedingsplicht	211
aanbestedingsregels	213
aangevulde bekostigingsbesluiten	268
aanhoudingsplicht	241, 242
actieve grondpolitiek	147
afrekenbeding	43, 225
algemene beginselen van behoorlijk bestuur	203
anderzins verzekerd	97
anterieure overeenkomst	15, 32
anti-speculatiebedingen	136

B

baatbelasting	19, 271
baatbelastingverordeningen	273
beheersverordening	71
bekendmaking	261
bekostigingsbesluiten	272
besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning	237
bestemmingsplan	69
-en intergemeentelijk exploitatieplan	75
-met wijzigingsbevoegdheid	70
bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen	15, 46
binnenplanse verevening	15, 27, 191
bouwclaim	21
bouwclaimmodel/joint venture formule	147
bouwclaimovereenkomst	35
bouwplan	23, 27, 68, 95, 235
bouwvergunning	27, 235, 204
-financieel voorschrift	243, 246
bovenplanse kosten	
bovenplanse verevening	15, 47
bovenwijkse (meerwijkse) voorziening	15
bovenwijkse voorzieningen	45, 127

C

concessie	21
concessieovereenkomsten	35, 36

contractvrijheid	217
coördinatieregeling	30, 72
E	
economische uitvoerbaarheid	196
eindafrekening	28, 106, 189, 258
eisen voor werken en werkzaamheden	128
exploitatiebijdrage	15, 41, 186, 224
exploitatiegebied	16, 59, 82, 102
exploitatieopzet	23, 105, 162
exploitatie-overeenkomst	37
exploitatieplan	16, 23
-handhaving	208
-herziening van	253
-inschrijving	144
exploitatieverordening	16, 19, 53
F	
free riders	19
G	
gedetailleerd bestemmingsplan	70, 77
gemeenschappelijke grondexploitatiemaatschappij	37
gemeente als enige exploitant	123
globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht	70, 76
globaal eindplan	70, 75
grondexploitatie	31
grondexploitatieheffing	20
grondexploitatieverordening	16, 22, 53, 224
grondgebruikkaart	128
gronduitgifteovereenkomst	35
gronduitgifteprijsbeleid	171
H	
handhaving	
-aanbestedingsregels	210
-exploitatieplan	204, 208
herberekenende exploitatie-bijdrage	259
herberekeningsbesluit	260
hoofdplanstructuur	174

I

inbrengwaarde grond	107
inbrengwaarden	105, 163
indieningsvereisten voor de aanvraag om bouwvergunning	235
inpassingplan	30, 53, 72, 85
inschrijving exploitatieplan	144
intergemeentelijk exploitatieplan	24

J

joint venture	21
---------------	----

K

kennisgeving overeenkomst	55
kopen planologische medewerking	38
koppeling werken en bouwen	92
kostensoortenlijst	26, 169

L

legesverordening	195
locatie-eisen	16, 23

M

macro- aftopping	16, 170, 185
maximering kostensoorten	120
maximering kostenverhaal	167
micro-aftopping	16, 170

N

negatieve exploitatiebijdrage	249
niet-structurele onderdelen	254, 255, 257
niet-structurele wijzigingen	25
niet-terugvorderbare BTW	119
nutsvoorzieningen	113

O

omschrijving werken en werkzaamheden	105
onderhandelingsplicht	224
onteigening	206
onteigeningswaarde	107
ontheffing	130
ontwerpcompetities	117
openbaar vervoer	113

openbaarheid van de overeenkomst	55
overeenkomst over grondexploitatie	16, 31
overgangsrecht	
-bestemmingsplan	263
-bouwplannen	265
-kostenverhaal op basis van exploitatieverordening, artikel 42 WRO	266
-planschadeverhaalsovereenkomsten	273
-structuurvisie	264
-wijzigingsplan	264
P	
parkeervoorzieningen	113
particulier opdrachtgeverschap	17, 131
particuliere eigenaar	16
planologisch besluit	17
planschade	43, 118
planschadeverhaalsovereenkomst	32
posterieure overeenkomst	17, 22, 32
PPS-overeenkomsten	35
profijt	26, 121, 169
projectafwijkingsbesluit	17, 71, 80
projectbesluit	17, 71
proportionaliteit	26, 121, 169
provinciaal projectbesluit	72
publiek private samenwerkingsovereenkomst	37
publiekrechtelijk kostenverhaal	23
R	
rechtsbescherming	86, 250
regels m.b.t uitvoerbaarheid	17
regels over het uitvoeren van werken en werkzaamheden	130
rente	119
residuele grondwaardeberekening	109
residuele waardemethode	171
rijks projectbesluit	72
ruimtegebrek	178
ruimtegebruikskaart	89
S	
sociale huurwoning	17, 131
sociale koopwoning	17, 131
sportvoorzieningen	113

stilleleggen van de bouw	205
structurele onderdelen	254, 255, 257
structuurvisie	22, 46, 48, 69, 84, 153

T

tekortlocatie	27
tijdelijk beheer	118
toerekenbaarheid	26, 121, 169
toewijzing van kavels	134

U

uitwerking van een bestemmingsplan	77
uitwerkingsplan	18
uniforme openbare voorbereidingsprocedure	140

V

verbod uitvoeren werken of werkzaamheden	139
vergoeding van de uitvoering van werken door particuliere grondeigenaren	209
verzoekschrift	270
voorzieningen	111
vordering tot nakoming van de gemaakte afspraken	201
vorm van uitvoering	207

W

weigeringsgronden	239
wijziging van een bestemmingsplan	80
wijzigingsplan	18
woningbouwcategorie	18
woningbouwcategorieën	24, 50, 90, 131

Z

zekerheden	202
zekerheidsstelling	226

