

Vergaderjaar 2004–2005

30 218

Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1.	Aanleiding en doel van het wetsvoorstel	2
2.	Gemeentelijke grondexploitatie in de praktijk	3
2.1	Gemeentelijk grondbeleid	3
2.2	Het huidige wettelijk instrumentarium	4
2.3	Conclusies over bestaande situatie	6
2.4	Noodzaak tot aanpassing regelgeving	8
3.	Inhoud van het wetsvoorstel	10
3.1	Stelselkeuze	10
3.2	Uitwerking van het privaatrechtelijk spoor	15
3.3	a. Publiekrecht: het exploitatieplan	16
	b. Publiekrecht: de bouwvergunning	20
	c. Publiekrecht: kostenverhaal	22
3.4	Handhaving en toezicht	29
3.5	Gevolgen voor de baatbelasting	30
3.6	Bevoegdheden grondexploitatie rijk, provincie en gemeente	30
3.7	Europeesrechtelijke aspecten	31
4.	Effecten van het wetsvoorstel	33
4.1	Effecten op het grondbeleid	33
4.2	Effecten op actoren	35
5.	Verhouding tot andere wettelijke regelingen	37
6.	Artikelsgewijze toelichting	39
Bijlage 1	Groslijst onderwerpen welke voorkomen in exploitatie-overeenkomsten	48
Bijlage 2	Voorstellen tot verbetering van het grondbeleids-instrumentarium	50
Bijlage 3	In amvb op te nemen lijst van kosten, voorzieningen en opbrengsten	54

1. AANLEIDING EN DOEL VAN HET WETSVORSTEL

Het grondbeleid is voor gemeenten een belangrijk hulpmiddel voor het realiseren van haar doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en economische ontwikkeling. Grondbeleid is nodig om te zorgen voor voldoende aanbod van gronden voor goedkope woningen, vrije kavels, bedrijfsterreinen, groen en andere publieke voorzieningen. Gemeenten gebruiken het grondbeleidsinstrumentarium om ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren en zelf locaties te verwerven, bouwrijp te maken en uit te geven.

In de periode na de Tweede Wereldoorlog tot eind jaren zeventig was de positie van de gemeente bij de grondexploitatie dominant. De gemeente verwierf de grond en gaf die vervolgens op eigen voorwaarden weer uit. Sinds eind jaren tachtig worden echter steeds meer gronden verworven door particuliere projectontwikkelaars. Dat heeft geleid tot een minder dominante positie van de gemeente en tot nieuwe problemen voor de gemeente met betrekking tot het kostenverhaal en de regie. Gemeenten maken vaak hoge kosten bij de ontwikkeling en het bouwrijp maken van bouwlocaties. Als particuliere eigenaren een grondpositie hebben verworven, wil een gemeente kosten op de eigenaar verhalen. Dat lukt vaak, maar niet altijd en meestal niet in voldoende mate.

Al geruime tijd is duidelijk dat de huidige wettelijke instrumenten voor kostenverhaal, te weten de exploitatieovereenkomst en de baatbelasting, op een aantal punten tekort schieten. Zo kan via de baatbelasting maar een deel van de kosten worden verhaald, terwijl de exploitatieovereenkomst vaak tot langdurige onderhandelingen aanleiding geeft en tekortschiet doordat zogenoemde free riders de dans ontspringen. Voorts ontbreken bij particuliere grondexploitatie 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. Ten slotte wordt in de «Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling»¹ benadrukt dat er een goede balans moet zijn tussen «rood» en «groen en blauw». Hierbij dient er overigens sprake te zijn van een integrale ontwikkeling en financiering. Kostenverhaal en verevening zijn daarbij essentiële elementen.

Dit wetsvoorstel wil de gemeenten een meer op de eisen van vandaag toegesneden publiekrechtelijk instrumentarium bieden voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Tevens wordt beoogd om knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van de gemeente op te lossen.

Het privaatrechtelijke spoor blijft voorop staan. Bij het kostenverhaal blijven de huidige methoden van gemeentelijk kostenverhaal via gronduitgifte en samenwerking en afspraken met projectontwikkelaars in principe in stand. Het privaatrechtelijk optreden van de gemeente zal iets ruimer worden ingekaderd.

Het publiekrechtelijk instrumentarium dat met dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd fungeert als stok achter de deur. Eisen voor kostenverhaal, bouwrijp maken, inrichting voor de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen kunnen worden opgenomen in een exploitatieplan. Het kostenverhaal vindt plaats via de bouwvergunning. Daarnaast kunnen een

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 435, nr. 2, blz. 86–87.

aantal woningbouwcategorieën worden opgenomen in een bestemmingsplan. Ook de locatie-eisen worden getoetst bij de bouwvergunning. Voor het desgewenst reguleren van activiteiten, welke voorafgaan aan het bouwen, zoals het bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte en het aanleggen van de nutsvoorzieningen, kan de gemeente kiezen voor normering via het exploitatieplan. Toepassing van het publiekrechtelijk instrumentarium zal veelal aanvullend zijn op privaatrechtelijke afspraken. Kostenverhaal via de bouwvergunning zal in de plaats treden van de baatbelasting. Alleen voor kosten welke niet via de bouwvergunning zullen worden verhaald, bijvoorbeeld de herinrichting van een winkelplein, blijft een bescheiden rol weggelegd voor de baatbelasting.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is regelmatig overleg gevoerd met de meest betrokken belangenorganisaties. Daarnaast zijn conceptversies voorgelegd aan en besproken met ontwikkelaars, wetenschappers, advocaten, adviseurs en gemeentelijke deskundigen.

2. GEMEENTELIJKE GRONDEXPLOITATIE IN DE PRAKTIJK

2.1 Gemeentelijk grondbeleid

Gemeenten hebben een aantal keuzes bij het grondbeleid. Voor de ontwikkeling van bouwlocaties kan de gemeente op dit moment kiezen uit vier handelwijzen.

Ten eerste is er het actief grondbeleid, waarbij een gemeente zelf gronden verwerft en ontwikkelt. Vele, vooral grote gemeenten houden zich sinds jaar en dag intensief bezig met het *actief ontwikkelen van bouwlocaties*. Ze beschikken over een eigen grondbedrijf, verwerven grond, leggen infrastructuur aan, dragen zorg voor het bouw- en woonrijp maken en geven de grond uit in eigendom of erfpacht. In het kader van actief grondbeleid zal een gemeente vaak op de nog niet verworven gronden een voorkeursrecht vestigen om de speelruimte van de eigenaren te verkleinen en de kans op verwerving te vergroten. Wanneer minnelijke verwerving niet slaagt, kan de gemeente aansturen op onteigening. Als dat niet mogelijk is omdat de eigenaar bereid en in staat zelf de nieuwe bestemming te realiseren, kan de gemeente terugvallen op de instrumenten die behoren bij het faciliterend grondbeleid.

Vanaf begin jaren tachtig is het actief grondbeleid bij uitleglocaties met steeds minder succes toegepast, omdat ontwikkelaars veel gronden hebben verworven. In deze nieuwe situatie waar ontwikkelaars stevige grondposities innamen, hebben gemeente en ontwikkelaars gezocht naar manieren om intensief samen te werken. Het was immers snel duidelijk dat gemeenten en ontwikkelaars elkaar nodig hadden. Het model waarbij de gemeente het nauwste samenwerkt is het oprichten door gemeente en ontwikkelaars van een *gezamenlijke grondexploitiemaatschappij (GEM)*, waarin de gemeente risicodragend participeert. Op deze wijze werken de gemeente Den Haag en Bouwfonds samen bij de ontwikkeling van Wateringse Veld.

De afgelopen jaren is een andere vorm van samenwerking, het *bouwclaimmodel*, steeds populairder geworden. Ontwikkelaars/aannemers streven naar het bebouwen van aaneengesloten bouwblokken en buurten. In veel gevallen maakt de door de gemeente voorgeschreven verkaveling dit niet mogelijk. Het bouwclaimmodel lost dit vraagstuk op. De ontwikkelaars brengen hun gronden tegen een veelal lage prijs in bij de gemeente. De gemeente verschaft in ruil daarvoor een bouwclaim voor een bepaald aantal woningen van een bepaald type in bepaalde delen van de wijk.

Tevens kunnen daarbij andere afspraken worden gemaakt. Vervolgens zorgt de gemeente voor het bouwrijp maken en geeft ze de kavels in overeenstemming met de verstrekte bouwclaims uit aan de ontwikkelaars. Voor de percelen van eigenaren die niet in een samenwerking zijn betrokken, zal een gemeente veelal haar verwervingsinstrumenten inzetten of kiezen voor faciliterend grondbeleid.

Bij *faciliterend grondbeleid* poogt de gemeente afspraken te maken met een projectontwikkelaar die de gronden voor eigen rekening gaat exploiteren. Vaak wordt overeengekomen dat de gemeente zorgdraagt voor het bouwrijp maken. Tevens wordt de overdracht van gronden aan de gemeente geregeld. In de overeenkomst kunnen zowel het kostenverhaal als een groot scala aan locatie-eisen geregeld worden. Op grond van de model-exploitatieverordening kan zo'n overeenkomst als een exploitatieovereenkomst in de zin van de exploitatieverordening worden beschouwd. De wettelijke grondslag voor de exploitatieverordening is te vinden in artikel 42 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). De exploitatieovereenkomst is vrij veel gebruikt de afgelopen veertig jaar.

2.2 Het huidige wettelijk instrumentarium

Het huidige grondbeleidsinstrumentarium bestaat uit twee publiekrechtelijke instrumenten voor grondverwerving: het voorkeursrecht en de onteigening. Daarnaast zijn er twee instrumenten voor grondexploitatie: de exploitatieovereenkomst gebaseerd op een exploitatieverordening en de baatbelasting. Op laatstgenoemde instrumenten wordt hier nader ingegaan.

de exploitatieovereenkomst

Het juridisch kader van de exploitatieovereenkomst is te vinden in artikel 42 van de WRO, waarin is bepaald dat de gemeenteraad een verordening vaststelt, waarin de voorwaarden worden vastgelegd, waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen. Een exploitatieverordening moet voorschriften bevatten over het aandeel van de kosten van voorzieningen van openbaar nut, dat ten laste wordt gebracht van de gronden, die door deze voorzieningen worden gebaat en de wijze waarop deze kosten over de genoemde voorzieningen worden omgeslagen en omtrent de gevallen waarin en de wijze waarop het treffen van voorzieningen voor doeleinden van openbaar nut afhankelijk wordt gesteld van de afstand van grond aan de gemeente. De wet geeft de gemeente veel vrijheid om in de exploitatieverordening deze eisen in te kleuren en aan te vullen. Ook bij de procedure heeft de gemeente veel vrijheid. De VNG heeft een modelexploitatieverordening opgesteld die de meeste gemeenten hebben overgenomen. De voorzieningen van openbaar nut zijn in de modelverordening ruim omschreven. Ook bevat de verordening een niet-uitputtende kostensoortenlijst. Over de onderhandelingsfase bevat de wet geen en de modelexploitatieverordening slechts een summier regeling.

Inmiddels heeft de jurisprudentie op een aantal punten duidelijkheid geschapen over de reikwijdte van de exploitatieovereenkomst en de exploitatieverordening. Lange tijd is door rechtsgeleerden en praktijkdeskundigen aangenomen dat het wettelijk systeem van het kostenverhaal en de exploitatieovereenkomst een open karakter heeft. De Hoge Raad is echter in 1996 tot het oordeel gekomen dat een exploitatieovereenkomst inhoudelijk moet passen binnen het kader van de exploitatieverordening en dat de procedurevereisten van de verordening moeten worden nageleefd.¹ Vervolgens heeft de Hoge Raad geconcludeerd dat sprake is van een gesloten systeem van kostenverhaal.² De

¹ HR 16 februari 1996, NJ 1996, 608, m.n. Ch. W. Backes, AB 1996, 280, m.n. Th. G. Drupsteen (Van Lieshout/Uden).

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

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State was dit oordeel al langer toegedaan.¹ Gemeenten kunnen voor kostenverhaal uitsluitend gebruik maken van artikel 42 WRO, artikel 222 Gemeentewet en van de mogelijkheid tot gronduitgifte.

De inhoud van exploitatieovereenkomsten is zeer divers. Allereerst bevat zo'n overeenkomst afspraken over het bouwprogramma. Een belangrijk onderdeel van de overeenkomst is voorts de aanleg van voorzieningen van openbaar nut en daarmee samenhangend de overdracht van gronden met een openbare bestemming aan de gemeente. Derde belangrijk onderdeel is het verhaal van kosten van de voorzieningen van openbaar nut. Deze kosten worden naar evenredigheid omgeslagen over de verschillende eigenaren, waarbij rekening wordt gehouden met de inbrengwaarde van de gronden, de te maken kosten en de te verwachten grondopbrengsten. Bij de grondopbrengsten wordt rekening gehouden met de bestemming en de ligging van het perceel. Ook de kosten van bovenwijkse voorzieningen worden vaak proportioneel verhaald. Door de wijze van omslaan en de berekening van de inbrengwaarde vindt binnen het exploitatiecomplex verevening van de kosten plaats. In de praktijk blijkt dat een gemeente soms een hoger bedrag aan kosten verhaalt dan volgens de verordening mogelijk is, en daarmee in feite aan baatafoming doet. Meestal krijgt dat de vorm van bijdragen aan een fonds bovenwijks of aan andere fondsen. De bijdragen worden gewoonlijk gebaseerd op het aantal vierkante meters uitgeefbaar terrein of het aantal woningen. Daarnaast worden in de exploitatieovereenkomst ook eisen voor de locatie, het bouwen en de zeggenschap geregeld. In bijlage 1 bij deze memorie van toelichting is een groslijst opgenomen van eisen die in grondcontracten of exploitatieovereenkomsten kunnen worden aangetroffen. Het betreft naast algemene locatie-eisen, zoals parkeernormen, eisen met betrekking tot de openbare ruimte, het uitgeefbaar gebied, woningcategorieën en prijzen, het bouwen, zeggenschap over gronden en opstallen, en termijnen en fasering.

Tal van overeenkomsten blijken bepalingen te bevatten die niet gebaseerd zijn op de exploitatieverordening. Ook is de juridische houdbaarheid, gelet op de jurisprudentie, niet direct verzekerd. Voor een aantal zaken is dat geen probleem. In een exploitatie-overeenkomst opgenomen kwaliteitseisen betreffen namelijk lang niet altijd extra eisen, maar vormen vaak slechts een verwijzing naar bijvoorbeeld het bestemmingsplan. Als het gaat om bestemmingen, verkaveling, en vorm en massa van bebouwing kunnen in het bestemmingsplan op zich voldoende kwaliteitseisen worden gesteld. Tal van andere zaken kunnen echter niet langs publiekrechtelijke weg afgedwongen worden. Dat geldt voor winstbijdragen en bijdragen aan niet aan de exploitatie gerelateerde fondsen en voor locatie-eisen op het gebied van woningcategorie en prijs, zeggenschap, realisatieplicht en fasering. Ook voor de geprojecteerde openbare ruimte ontbreken grotendeels de publiekrechtelijke instrumenten.

baatbelasting

In gevallen waarin samenwerking niet mogelijk blijkt en de gemeente de ruimtelijke ontwikkeling planologisch en fysiek mogelijk heeft gemaakt of niet heeft kunnen verhinderen is er maar één manier om kosten te kunnen verhalen: het heffen van een baatbelasting.

De baatbelasting is geregeld in artikel 222 van de Gemeentewet: «Ter zake van de in een bepaald gedeelte van de gemeente gelegen onroerende zaak die gebaat is door voorzieningen, die tot stand worden of zijn gebracht door of met medewerking van het gemeentebestuur, kan van degenen die van de onroerende zaak het genot hebben krachtens eigendom, bezit of beperkt recht, een baatbelasting worden geheven,

¹ ARRS 13 oktober 1983, AB 1984, 30 (Deurne).

waarbij de aan de voorzieningen verbonden lasten geheel of gedeeltelijk worden omgeslagen». De belasting kan niet worden geheven als de lasten al via overeenkomst worden verhaald.

Het opleggen van een baatbelasting gebeurt in drie fases. Voordat de voorzieningen worden getroffen moet de gemeenteraad een bekostigingsbesluit nemen, dat het gebied van de belasting aangeeft en aangeeft in welke mate de aan die voorzieningen verbonden lasten door middel van een baatbelasting zullen worden verhaald. Vervolgens dient de raad binnen twee jaar nadat de voorzieningen geheel zijn voltooid tot heffing van de belasting te besluiten door het vaststellen van een verordening baatbelasting. Tenslotte dient de gemeente binnen drie jaar na de heffing de belastingaanslagen op te leggen.

Het is in de praktijk een lastig te hanteren instrument met een laag rendement voor het kostenverhaal. Een vuistregel luidt dat ongeveer zestig procent van de kosten verhaald kan worden. Het rendement van de baatbelasting is laag omdat onder de voorzieningen van openbaar nut alleen fysieke voorzieningen worden verstaan, zoals riolering, wegen en verlichting. Met de baatbelasting kunnen niet worden verhaald de bovenwijkse voorzieningen, planschade, kosten van het opstellen van plannen en het volgen van procedures, fondsbijdragen en vereveningsbijdragen. Het voldoen aan de vormvoorschriften blijkt een belangrijke hindernis. Het blijkt moeilijk te zijn om nauwkeurig het gebied aan te geven waarbinnen onroerende zaken gebaat zijn. Ook wordt het wel als onrechtvaardig ervaren dat bestaande percelen, waarvan de bestemming niet gewijzigd wordt, worden aangeslagen. Verder is er onduidelijkheid over de te verhalen kosten. Hierover is een uitgebreide jurisprudentie ontstaan. Onverbindendverklaring van de belastingverordening leidt er toe dat alle nog niet onherroepelijke aanslagen vervallen en dat de gemeente geïnde bedragen moet terugbetalen. Omdat vele belastingplichtigen tegen een aanslag in beroep gaan betekent dit een aanzienlijk financieel risico voor de gemeente. Voorts is er een soms langdurige periode van onzekerheid totdat de aanslagen onherroepelijk zijn. Daarnaast kunnen met de baatbelasting uiteraard geen kwalitatieve locatie-eisen worden opgelegd.

2.3 Conclusies over bestaande situatie

Uit het voorgaande kan een aantal conclusies getrokken worden over de bestaande situatie.

kostenverhaal

Vanuit de gedachte van een rechtvaardige verdeling van kosten en baten binnen een exploitatiegebied behoren alle belanghebbenden aan wie de baten toevallen, evenredig bij te dragen aan de door de overheid aangebrachte voorzieningen. Daarom is een goede regeling van het kostenverhaal essentieel. Het verhalen van kosten blijkt eenvoudig wanneer de overheid zelf de grond in handen heeft, maar bij privaat grondbezit schiet het huidige instrumentarium tekort.

Bij de exploitatieovereenkomst is het niet duidelijk welke kosten wettelijk verhaald kunnen worden. In de praktijk bepalen de onderhandelingsvaardigheid en de mate waarin partijen ook in de toekomst op elkaar aangewezen zijn, in sterke mate het resultaat. Soms worden veel meer kosten in rekening gebracht dan wettelijk mogelijk is en vindt in feite baatafroming door de gemeente plaats. In andere gevallen trekt de ontwikkelaar aan het langste eind, of haalt hij achteraf zijn bijdrage terug door de overeenkomst aan te vechten op punten die in strijd zijn met het wettelijke kader. Daarnaast kunnen bij de exploitatieovereenkomst free riders niet aangepakt worden.

Bij een baatbelasting kunnen meestal niet alle kosten verhaald worden.

Het correct opleggen van een baatbelasting is een ingewikkelde zaak. Doordat een fout in het bepalen van de grondslag van de belasting met zich mee brengt dat voor alle percelen, waarbij tegen de aanslag beroep is ingesteld, de belasting moet worden teruggegeven is het ook een riskant instrument voor gemeenten. De baatbelasting heeft verder als nadeel dat ook eigenaren van bestaande woningen in het gebate gebied moeten worden aangeslagen. Dat wordt vaak als onrechtvaardig ervaren. Andere mogelijkheden voor het verhaal van kosten van grondexploitatie bij particulier grondbezit zijn niet toegestaan.

locatie-eisen

In dit hoofdstuk is naar voren gekomen dat gemeenten en projectontwikkelaars tal van afspraken maken over locatie-eisen, kosten, fasering en realisering van bouwlocaties. Voor zover deze afspraken in exploitatie-overeenkomst worden neergelegd, blijkt dat deze afspraken vaak het wettelijk kader te buiten gaan. Een aantal locatie-eisen kan op dit moment niet adequaat met bestaande publiekrechtelijke instrumenten worden gesteld. De noodzaak om locatie-eisen te stellen dient beleidsmatig te worden onderbouwd. In veel gevallen lijkt de publiekrechtelijke noodzaak voor het opleggen van bepaalde locatie-eisen te ontbreken. Dat klemt temeer nu uit een oogpunt van marktwerking en herijking van regelgeving gepoogd wordt de regulering terug te dringen.

particulier opdrachtgeverschap/vrije kavels

Het doel van het kabinet om een aanzienlijk percentage van de nieuwe woningen via particulier opdrachtgeverschap te laten bouwen, vereist dat er hiervoor voldoende kavels beschikbaar komen. Veel gemeenten die zelf de grond in bezit hebben, stellen echter te weinig kavels beschikbaar. Bovendien blijkt het erg lastig hierover afspraken te maken met ontwikkelaars die de grond in bezit hebben.

concurrentie bij locatieontwikkeling en ontwikkeling bouwplannen

Aan grondeigendom is het recht verbonden de grond te ontwikkelen overeenkomstig de op die grond gelegde bestemming. Dit is het zogeheten zelfrealisatierecht. Grondeigendom is daarmee een bepalende factor voor het kunnen ontwikkelen en bebouwen van gronden die voor bebouwing zijn aangewezen. Vanwege de schaarste aan bouwlocaties heeft de koppeling van het eigendomsrecht en het ontwikkelingsrecht er toe geleid dat er vooral concurrentie is op de grondmarkt en in veel mindere mate tussen bouwplannen. Op gemeentelijke gronden zijn er wel optimale mogelijkheden voor concurrentie tussen bouwplannen. Uit onderzoek is echter gebleken dat gemeenten in een minderheid van de gevallen kiezen voor marktselectie in concurrentie. Het kabinet heeft in oktober 2004 in een brief aan de Tweede Kamer beleid geformuleerd om gemeenten te stimuleren om vaker te kiezen voor marktselectie in concurrentie¹.

transparantie en openbaarheid

Een kenmerk van het huidige grondbeleid is het gebrek aan transparantie voor derden. Overeenkomsten en grondcontracten worden niet openbaar gemaakt door een gemeente. Er ontbreekt veelal een gemeentelijk beleidskader voor het grondbeleid. Veel hangt af van onderhandelingsprocessen die zich buiten het zicht van de gemeenteraad en derdebelanghebbenden afspelen. Bij particuliere partijen en gemeenten bestaat er ondanks de exploitatieverordening onzekerheid over de kosten die verhaald mogen worden en over de locatie-eisen die een gemeente mag stellen. Daarnaast is vaak pas in een laat stadium duidelijk welke instrumenten een gemeente wil hanteren.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 27 891, nr. 19.

invloed derdebelanghebbenden

Derden hebben in beginsel geen directe invloed op besluiten over samenwerkingverbanden en overeenkomsten tussen een gemeente en particuliere eigenaren. Alleen via de gemeenteraad kan invloed worden uitgeoefend. Directe invloed is er pas bij de vaststelling van een bestemmingsplan of een besluit over vrijstelling van een bestemmingsplan. De gemeenteraad zal echter niet snel geneigd zijn zienswijzen tegen een bestemmingsplan te honoreren in afwijking van een eerder door hem vastgestelde exploitatie- of andere overeenkomst. Bovendien leidt een gewijzigde vaststelling van een bestemmingsplan in afwijking van een overeenkomst er vaak toe dat partijen terug moeten naar de onderhandelingsstafel, hetgeen kan leiden tot een schadeclaim van de ontwikkelaar.

2.4 Noodzaak tot aanpassing regelgeving

Uit het voorgaande blijkt dat de wenselijkheid om het wettelijk instrumentarium voor gemeenten voor het verhaal van kosten en het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie te verbeteren. De regering onderschrijft daarbij het uitgangspunt dat de kosten die ten behoeve van de exploitatie van een bouwlocatie worden gemaakt, ten laste behoren te komen van degenen die de baten van de exploitatie ontvangen. Tevens wordt verevening van kosten binnen een complex noodzakelijk geoordeeld, omdat zonder verevening in veel gevallen geen integrale ontwikkeling van een locatie mogelijk zal zijn. De onrendabele delen worden dan niet uitgevoerd. Om die reden dient bij de verevening tevens rekening te worden gehouden met verschillen in de te verwachten grondopbrengst. Voorts is gebleken dat onduidelijkheid over de verhaalbare kosten nadelige effecten kan hebben in de vorm van lange onderhandelingen en gerechtelijke procedures. Daarom wordt het noodzakelijk geacht dat regelgeving op dit punt duidelijkheid biedt.

Daarnaast bestaat er bij gemeenten behoefte aan een goede regeling voor het stellen van kwalitatieve locatie-eisen, onder andere met betrekking tot de uitgiftecategorieën en de inrichting van de openbare ruimte. Deze eisen zijn vanuit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid en volkshuisvesting van groot belang. Voor een aantal van deze eisen is er geen publiekrechtelijke regeling. Uit het in bijlage 1 bij deze memorie van toelichting opgenomen overzicht van kwaliteitselementen blijkt dat een aantal daarvan onontbeerlijk is voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen. De belangrijkste daarvan zijn eisen met betrekking tot het realiseren van vrije kavels en woningbouw in de sociale sector. Er zijn echter ook aspecten waarmee de gemeente zich naar huidig inzicht niet zou moeten bemoeien. Bovendien is er in de huidige praktijk veel onduidelijkheid over de vraag welke elementen wel, en welke elementen niet door de overheid geregeld mogen worden. Dit vermindert de rechtszekerheid en geeft onnodige complicaties, niet alleen in het ontwikkelingsproces, maar ook bij privaatrechtelijk optreden. Daarom dient in het wetsvoorstel buiten twijfel gesteld te worden welke locatie-eisen door de gemeente kunnen worden gesteld. Tot slot dient de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid vergroot te worden en waar mogelijk de concurrentie en marktwerking versterkt te worden.

Dat het kostenverhaal verbetering behoeft wordt al geruime tijd onderkend. Vanaf 1994 is gewerkt aan een verbetering van de wettelijke regeling van het kostenverhaal¹. In 1997 heeft de regering een ontwerp-wetsvoorstel voor een exploitatieheffing voor advies aan de Raad van State aangeboden. Het wetsvoorstel regelde uitsluitend het kostenverhaal. Het wetsvoorstel handhaafde de exploitatieovereenkomst als belangrijkste instrument voor de grondexploitatie. Pas als de exploitatieovereenkomst niet tot stand kwam, kon de gemeente een heffing introduceren om het

¹ Brief van de Minister van VROM inzake het grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de Vierde nota extra (Kamerstukken II 1993/94, 23 599, nr. 5).

kostenverhaal af te kunnen dwingen bij onwillige eigenaren. De heffing diende dus als stok achter de deur.

De Raad van State adviseerde het voorstel niet in de voorgestelde vorm bij de Tweede Kamer in te dienen. Het naast elkaar bestaan van privaatrechtelijk en publiekrechtelijk verhaal maakte het voorstel gecompliceerd en ondoorzichtig voor degenen die bij de regelingen betrokken zullen worden, hetgeen een aanmerkelijk risico, onder meer ten aanzien van de rechtsbescherming met zich brengt. De Raad adviseerde het kostenverhaal geheel publiekrechtelijk te regelen (en dus de exploitatie-overeenkomst af te schaffen) en wel zo dat aan de essentiële vereisten van belastingheffing is voldaan. Bij nader rapport van 14 mei 1998 is kenbaar gemaakt het wetsvoorstel daarom uiteindelijk niet in te dienen bij de Tweede Kamer¹. Eerst zou een nieuwe fundamentele discussie moeten worden gevoerd over de wijze waarop het instrumentarium verbeterd zou kunnen worden.

Op 10 januari 2001 is de Nota «Op grond van nieuw beleid» uitgebracht, de eerste integrale rijksnota over het grondbeleid.² De drie hoofddoelstellingen waren:

- het realiseren van ruimtelijke doelstellingen;
- het stimuleren van kwaliteit, zeggenschap en marktwerking, en
- het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en baten.

Of bij het realiseren van die doelstellingen actief of faciliterend grondbeleid aan de orde is, is afhankelijk van de specifieke situatie. Overheden moeten voor beide rollen voldoende geëquipeerd zijn. Marktpartijen spelen een belangrijke rol bij het realiseren van de woondoeleltellingen. Waar nodig moet de overheid echter ook instrumenten in handen hebben om gewenste ontwikkelingen af te kunnen dwingen.

In de nota wordt onderkend dat naast verbetering van het kostenverhaal ook verbetering van het instrumentarium voor locatie-eisen wenselijk is. Als belangrijkste verbetering voor het faciliterend grondbeleid stelt de Nota Grondbeleid voor om een exploitatievergunning te introduceren. In deze vergunning kan de gemeente onder meer voorschriften stellen ten aanzien van het kostenverhaal, de inrichting en uitvoering van het plan en de beschikbaarheid van kavels voor particulier opdrachtgeverschap. Tevens zou binnenplanse verevening van kosten mogelijk worden. Omdat de nota uitging van een breed scala aan locatie-eisen werd gesproken van een brede vergunning, tegenover een smalle vergunning voor alleen kostenverhaal. De nota is in de Tweede Kamer op 28 mei 2001 behandeld en overwegend positief ontvangen.³

Op 27 april 2004 heeft het kabinet de «Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling» aan de Tweede Kamer aangeboden. De Tweede Kamer heeft op 17 mei 2005 met deel 3A ingestemd.⁴ In deze nota wordt geconstateerd dat de ontwikkeling van groene en blauwe recreatievoorzieningen geen gelijke tred houdt met de verdergaande verstedelijking van de laatste jaren. Vanuit de leefbaarheid, het welzijn en de gezondheid van bewoners en zelfs de economie is voldoende en kwalitatief goed groen en blauw essentieel. Sprake moet zijn van een balans tussen rood en groen/blauw: een balans die integraal wordt uitgewerkt in de planvorming, realisatie en financiering. Dit uitgangspunt geeft een nieuwe impuls aan de discussie over de aard en omvang van het toerekenen van kosten van de openbare ruimte bij integrale ontwikkeling van rood en groen. Benadrukt wordt het belang van het voorkomen van stagnatie in de uitvoering door vooraf helderheid te hebben over de aard en omvang van de toe te rekenen voorzieningen, als ook het voorhanden hebben van een adequaat publiekrechtelijk instrument in geval gemeenten en particuliere ontwikkelaars privaatrechtelijk niet tot overeenstemming kunnen komen.

¹ Kamerstukken II 1997/98, 25 600 XI, nr. 53.

² Kamerstukken II 2000/01, 27 581, nr. 2.

³ Kamerstukken II 2000/01, 27 581, nr. 10.

⁴ Kabinetsstandpunt inzake de planologische kernbeslissing Nationaal ruimtelijk Beleid behorende bij de Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling en de Uitvoeringsagenda Nota Ruimte, Kamerstukken II 2003/04, 29 435, nrs. 1–3 en nr. 154.

Door een groot aantal deskundigen en adviesorganen zijn de afgelopen jaren voorstellen tot verbetering van het kostenverhaals- en regie-instrumentarium gedaan. In bijlage 2 bij deze toelichting wordt daarvan een globaal overzicht gegeven.

3. INHOUD VAN HET WETSVOORSTEL

3.1 Stelselkeuze

In de Nota Grondbeleid wordt gekozen voor de introductie van een exclusief publiekrechtelijk instrumentarium voor kostenverhaal en locatie-eisen in de vorm van een exploitatievergunning. Zowel gemeenten als bouwers, projectontwikkelaars en tal van deskundigen hebben echter aangegeven grote waarde te hechten aan de mogelijkheid om privaatrechtelijk afspraken te maken over grondexploitatie, kostenverhaal en locatie-eisen in de vorm van publiek-private samenwerking, joint ventures, bouwclaim-overeenkomsten, exploitatie-overeenkomsten en andere samenwerkingsvormen. Vervanging door een publiekrechtelijk instrument zou leiden tot het overboord zetten van een door velen gewaardeerde praktijk, alsmede versterking van de marktwerking, onnodige administratieve lasten en veel hogere lasten voor de gemeente en de rechterlijke macht.

Een exploitatieovereenkomst of publiek-private samenwerking zal een meerwaarde kunnen hebben ten opzichte van een vergunningstelsel. Bij dergelijke overeenkomsten en samenwerkingsverbanden worden veelal meer zaken geregeld. Ook krijgt de gemeente meer zekerheid over tijdige realisatie van de bestemming en tijdig kostenverhaal.

Daarnaast zal er ook in een exclusief publiekrechtelijk stelsel altijd een voorfase zijn waarin volop onderhandeld en gecontracteerd wordt. Onvermijdelijk zijn contracten over bouwrijp maken en grondoverdracht tussen gemeenten en projectontwikkelaars, wanneer de verkaveling niet aansluit op de bestaande eigendomsverhoudingen, en over grondoverdracht aan de gemeente in verband met een openbare bestemming van gronden. Ook willen partijen afspraken maken over de inzet van bevoegdheden door de gemeente en de (verdeling van) de kosten en opbrengsten, het programma, de kwaliteit en de fasering van de locatieontwikkeling. De afhankelijkheid van private partijen van gemeenten blijft ook bij een publiekrechtelijke regeling van het kostenverhaal groot. Daar komt bij dat ook met een gemengd stelsel voldaan kan worden aan essentiële voorwaarden met betrekking tot gelijke behandeling, rechtszekerheid en rechtsbescherming. Gelet op deze argumenten en het grote draagvlak voor de privaatrechtelijke optie is ervoor gekozen deze te laten bestaan. Voor een uitsluitend publiekrechtelijke oplossing bestaat geen noodzaak, terwijl er bovendien onvoldoende draagvlak is bij gemeenten en andere belanghebbenden.

Om het kostenverhaal en de kwaliteitseisen voor de locatie, inclusief particulier opdrachtgeverschap, overdracht, uitgifte en beheer van (openbare) gronden, adequaat te regelen is publiekrechtelijk instrumentarium nodig als complement op het privaatrechtelijk spoor. Aanpassing van het privaatrechtelijk instrumentarium biedt onvoldoende soelaas. Een adequate aanpassing vereist dat free riders gedwongen kunnen worden mee te doen. Een algemeen verbindend verklaring van overeenkomsten is gezien het locatiespecifieke karakter echter niet uitvoerbaar.

Voor het publiekrechtelijk instrumentarium is eerst overwogen of een aanpassing van de baatbelasting toereikend zou zijn. De baatbelasting zou voor ontwikkelingslocaties een afdoende kostenverhaalinstrument kunnen vormen, indien de volgende elementen worden toegevoegd: kosten-

verhaal van openbare voorzieningen, welke door particuliere eigenaren worden aangelegd, differentiatie naar uitgifteprijs en inbrengwaarden, uitbreiding van de verhaalbare kosten met kosten van bovenwijkse voorzieningen, planschade en plankosten en het buiten beschouwing kunnen laten van bestaande bebouwing. Dit staat echter op gespannen voet met de wijze waarop deze belasting zich heeft ontwikkeld en wordt toegepast. In feite zou er dan een min of meer nieuw instrument worden geïntroduceerd onder de vertrouwde naam van de baatbelasting. Doorslaggevend is evenwel dat een belasting zich niet leent voor het regelen van binnenplanse verevening en het stellen van kwalitatieve locatie-eisen. Een ander instrument is dan ook noodzakelijk.

Het publiekrechtelijk instrumentarium werkt aanvullend. Privaatrechtelijk handelen staat voorop. Een aanvullend stelsel kan op twee wijzen vorm gegeven worden: als een facultatief stelsel of als een generiek stelsel onder beperkende voorwaarden.

Aan een facultatief stelsel kleven enkele bezwaren. Bij een facultatief stelsel moet de gemeente de vergunningplichtige locaties aanwijzen. Zo'n aanwijzing is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De aanwijzing kan dus aanleiding geven tot geschillen over het al dan niet terecht aan wijzen van vergunningplichtige locaties. Als in een geschil zou worden uitgemaakt dat een locatie ten onrechte is wegge laten, zou dat voor het gehele exploitatiegebied het kostenverhaal en de locatie-eisen kunnen ondermijnen.

Ten tweede blijft er in dat stelsel voor de eigenaar lange tijd onzekerheid bestaan of er wel of niet een vergunningplicht ontstaat. Het koppelen van de aanwijzing aan bijvoorbeeld een bestemmingsplan kan die onzekerheid niet geheel wegnemen.

Uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid verdient een verplichting voor gemeenten om kosten te verhalen de voorkeur. Daarmee wordt ook tegemoetgekomen aan de kritiek van de Raad van State op het wetsvoorstel voor een grondexploitatieheffing. Daarom is gekozen voor een generiek stelsel. Het wetsvoorstel voorziet er in dat in alle gevallen waarin dat aan de orde is, de kosten van gemeentelijke grondexploitatie verhaald worden en locatie-eisen worden gesteld. Die gevallen worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen en betreffen in principe alle nieuwbouwplannen voor woningen en andere hoofdgebouwen. Daarnaast kan kostenverhaal aan de orde zijn bij grote uitbreidingen van bestaande gebouwen, gedacht wordt aan uitbreidingen van ten minste vijftig procent, en bij forse functiewijzigingen van bestaande gebouwen, gedacht wordt aan functiewijzigingen van gebouwen met een vloeroppervlakte van ten minste 1000 m². Het stelsel bevat enkele beperkende voorwaarden waardoor het in de praktijk alleen zal worden toegepast in gevallen waarin dat nodig is.

Bij de afbakening van het publiekrechtelijk spoor met het privaatrechtelijk spoor wordt er voor gekozen om het privaatrechtelijk optreden niet uit te sluiten zodra het publiekrechtelijk spoor is geactiveerd. Ook na die activering kan contracteren om diverse redenen nog zin hebben. De contractsvrijheid neemt echter aanzienlijk af, nadat het publiekrechtelijk instrumentarium is ingezet. Vanaf dat moment is het publiekrechtelijk kader maatgevend. In paragraaf 3.2 wordt hier nader op ingegaan.

normstelling en planvorm: kostenverhaal en eisen openbare ruimte in exploitatieplan

Bij de vormgeving van het publiekrechtelijk instrumentarium dient allereerst het kader voor de locatie-eisen en het kostenverhaal vastgesteld te worden. Daartoe dient de aard hiervan nader beschouwd te worden. Het

gaat hier om eisen die betrekking hebben op de wijze van uitvoering van een bestemming. Het lijkt daarom voor de hand te liggen om deze eisen onder te brengen in het bestemmingsplan.

Eerste element is het kostenverhaal. Om het bedrag van het kostenverhaal en de verevening te kunnen vaststellen zijn een exploitatieopzet en een methode van kostentoedeling nodig. De exploitatieopzet geeft aan wat de kosten en opbrengsten van het tot ontwikkeling brengen van het exploitatiecomplex zijn en geeft tevens een overzicht van de kosten van noodzakelijke werken buiten het complex. De kostentoedelingsmethodiek geeft aan in welke mate kosten en opbrengsten worden toegerekend aan de eigenaren binnen het exploitatiegebied en geeft een verdeelsleutel van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën. De exploitatieopzet zal in ieder geval jaarlijks moeten worden bijgesteld. Flexibiliteit is noodzakelijk. Voorts is de exploitatieopzet uitsluitend van belang voor eigenaren en projectontwikkelaars. Daarom is er voor gekozen dit element niet in het bestemmingsplan op te nemen.

Een tweede element is het programma van eisen voor het bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen. Met betrekking tot deze eisen verdient het de voorkeur dat een gemeente haar beleid in dezen vroegtijdig vastlegt. Projectontwikkelaars en andere belanghebbenden weten dan waar ze aan toe zijn. Hiervoor zal per locatie een specifiek programma van eisen voor de inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen nodig zijn. Deze eisen zijn eveneens bepalend voor de exploitatieopzet en het kostenverhaal. Ze hebben grotendeels een meer technisch karakter en zijn hoofdzakelijk voor ontwikkelaars en eigenaren in het gebied van belang. Ook hier is flexibiliteit geboden. Vanwege de nauwe samenhang tussen deze locatie-eisen en de exploitatieopzet en de noodzaak tot flexibiliteit, welke op dit punt lastig door een bestemmingsplan kan worden geleverd, is ervoor gekozen deze eisen niet in een bestemmingsplan onder te brengen.

Omdat er geen andere wettelijke figuren zijn, waarbij aangesloten kan worden, is gekozen voor introductie van een nieuwe planfiguur, het exploitatieplan. Ter relativering wordt opgemerkt dat het exploitatieplan procedureel wel, maar inhoudelijk weinig verandert aan de huidige situatie. Op dit moment stelt gemeente ten behoeve van haar privaatrechtelijk handelen een aangevuld bekostigingsbesluit en een exploitatieopzet vast die vrijwel alle zaken bevat die in het exploitatieplan worden opgenomen. Voor de baatbelasting is een bekostigingsbesluit vereist, evenals een baatbelastingverordening, welke als onderlegger een exploitatieopzet heeft. Ook een bestemmingsplan gaat vergezeld van een exploitatieopzet. De procedurele lasten kunnen ook gerelativeerd worden. Bij veel locaties wordt privaatrechtelijk overeenstemming bereikt waardoor een exploitatieplan niet meer nodig is.

normstelling en planvorm: woningbouwcategorieën in bestemmingsplan
Voor locatie-eisen met betrekking tot particulier opdrachtgeverschap en sociale woningbouw liggen de kaarten anders. Om haar keuzes op dit terrein te onderbouwen zal de gemeente het beleid veelal in een volkshuisvestingsnota vastleggen, met zo mogelijk percentages voor verschillende locaties of type locaties. Vervolgens is een vertaalslag naar de locatie nodig, waarna bij de verkaveling op een kaart de kavels voor sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap worden aangegeven. Deze eisen zijn echter niet alleen voor de betreffende eigenaren in een gebied, maar ook voor eigenaren in andere locaties en voor woningzoekenden van belang. Dat pleit ervoor de eisen op te nemen in een bestemmingsplan. Dit biedt ruime mogelijkheden aan inwoners om hun zienswijze naar voren te brengen en biedt rechtsbescherming aan alle

belanghebbenden. Bovendien wordt de rechtsbescherming tegen de grondexploitatie­regeling enigszins ontlast, omdat derde­belanghebbenden daar dan niet meer tegen in het geweer hoeven te komen. Een ander voordeel is dat een gemeente die alleen de woningbouw­categorieën wil regelen niet per se het kostenverhaals­instrument hoeft te gebruiken. Verder biedt opname in het bestemmingsplan een steviger basis voor een eventuele onteigening. Voorts wordt er door gemeenten al jaren gevraagd om deze materie in het bestemmingsplan te kunnen regelen. Gezien het feit dat het bij veel locaties wenselijk is eisen te kunnen stellen met betrekking tot de woningbouw­categorieën en het bestemmingsplan (of een projectbesluit) voor al die locaties gemaakt zal moeten worden, terwijl de grondexploitatie­regeling in slechts een klein aantal gevallen toegepast zal worden, is ervoor gekozen de woningbouw­categorieën in het bestemmingsplan te kunnen regelen.

kostenverhaal via bouwvergunning

De volgende vraag betreft de doorwerking van de in het exploitatieplan opgenomen elementen. Vanuit een oogpunt van administratieve lasten en bestuurslasten verdienen direct werkende regels de voorkeur boven een meer indirect werkend instrument als een vergunningstelsel. Het specifieke locatie- en persoonsgebonden karakter van het kostenverhaal maakt dit onderdeel echter ongeschikt voor algemene, direct werkende normen. Voor activiteiten welke in beginsel kunnen worden toegestaan, maar waar per geval vanuit publiekrechtelijk oogpunt specifieke voorschriften gesteld moeten kunnen worden, zonder een uitsluitend of overwegend financieel karakter, is een vergunning het aangewezen instrument. Een vereiste voor een effectief vergunningstelsel is de mogelijkheid om de vergunningplicht te verbinden aan een activiteit die in beginsel alle gevallen omvat waarvoor voorschriften nodig zijn en die tevens controleerbaar is voor de overheid.

Het exploiteren van gronden omvat een breed scala aan voorbereidende en uitvoerende handelingen, waardoor nader bepaald dient te worden aan welke handeling de vergunningplicht gekoppeld dient te worden. Het ontwikkelingsproces van particuliere bouwlocaties bestaat uit een aantal fases die deels in elkaar overlopen of parallel geschakeld worden: grondverwerving, planontwikkeling en onderhandelingen, planprocedures, opstellen bestek bouwrijp maken, (aanbesteding) bouwrijp maken, opstellen bouwplannen, opstellen bouwbestekken, vergunningprocedures, (aanbesteding en) uitvoering bouwplannen, woonrijp maken, oplevering woningen, en overdracht openbare ruimte aan gemeente. Uit dit overzicht blijkt dat de eerste stap van de feitelijke exploitatie meestal het bouwrijp maken van een locatie is. Een belangrijke stap is in alle gevallen het bouwen, waarvoor reeds een vergunningplicht bestaat op grond van de Woningwet.

De vergunningplichtige activiteit zou derhalve het bouwrijp maken kunnen zijn. Dit is echter niet de beste keuze. In de eerste plaats omvat het bouwrijp maken een breed scala aan werkzaamheden, zoals het slopen van opstallen, verwijderen van beplantingen en funderingen, saneren van de bodem en het dempen, ophogen en egaliseren van gronden, en werken, zoals aanleg van riolering, nutsvoorzieningen, bouwstraten en bruggen. Het is in de praktijk moeilijk exact te onderscheiden tussen activiteiten die tot het bouwrijp maken behoren en vergelijkbare activiteiten, welke verricht worden in het kader van de bestaande functie van de grond, wat tevens de handhaving bemoeilijkt. In de tweede plaats zijn de rekenen van bouwende projectontwikkelaars gerelateerd aan het bouwen en niet aan het bouwrijp maken. Koppeling van het kostenverhaal aan het bouwrijp maken betekent dat het kostenverhaal minder goed kan worden ingepast in de kasstroom van de projectontwikkelaar. In de derde plaats wordt

met dit systeem voorkomen dat een particuliere eigenaar een exploitatiebijdrage moet betalen, terwijl nog onzeker is of deze de geraamde opbrengsten kan realiseren. Pas wanneer de particuliere eigenaar besloten heeft te ontwikkelen en de aangevraagde bouwvergunning heeft verkregen wordt de exploitatiebijdrage opgelegd. In de vierde plaats bestaat een sterke voorkeur voor aansluiting bij bestaande instrumenten. Voor het bouwen bestaat al een specifiek vergunningstelsel in de Woningwet. Om deze redenen wordt in het wetsvoorstel bepaald dat aan een bouwvergunning de voor grondexploitatie noodzakelijke voorschriften en financiële bepalingen kunnen worden verbonden.

regulering bouwrijp maken

Aansluiting aan de bouwvergunning lost echter niet alle problemen op. De werken in het kader van de grondexploitatie vinden vaak al plaats voordat een bouwvergunning wordt aangevraagd. Voor die situaties komt de toetsing bij de bouwvergunning dus te laat. Omdat de gemeente verantwoordelijk is voor de openbare ruimte en sommige nutsvoorzieningen, is het wel noodzakelijk dat de gemeente hier grip op heeft. Op dit moment bestaat er geen specifiek normenstelsel of vergunningstelsel voor het bouwrijp maken, het aanleggen van nutsvoorzieningen en het inrichten van terreinen. De aanlegvergunning, bedoeld in artikel 3.3, heeft een beperktere strekking. Artikel 3.3 geeft aan dat de aanlegvergunning uitsluitend is bedoeld ter handhaving en ter bescherming van een verwerkelijkte bestemming of om te voorkomen dat een terrein minder geschikt wordt voor de verwerkelijking van de bestemming. De doelstelling van het bouwrijp maken, het treffen van de voorzieningen en het inrichten is een andere, namelijk het realiseren van een nieuwe bestemming.

Eerder is al de voorkeur aangegeven voor direct werkende normen boven een vergunningstelsel. Naar verwachting zal regulering van de hier bedoelde werken via direct werkende gebruiksvoorschriften effectief zijn. Normstelling zal echter niet in alle gevallen nodig zijn. Daarom wordt in het wetsvoorstel bepaald dat de bevoegdheid tot het stellen van gebruiksvoorschriften in het exploitatieplan facultatief is. Wanneer in de praktijk blijkt dat directe normstelling in het exploitatieplan onvoldoende effectief is of tot onnodige lasten leidt, kan dit reden zijn te overwegen een facultatieve vergunning voor de betreffende werken op grond van het exploitatieplan mogelijk te maken.

kostensoortenlijst

Uit de praktijk blijkt dat het ontbreken van duidelijkheid over de te verhalen kosten een voortdurende bron van ergernis, vertraging en andere problemen vormt. Ten behoeve van de rechtszekerheid en transparantie zal bij algemene maatregel van bestuur limitatief worden aangegeven welke kostensoorten publiekrechtelijk kunnen worden verhaald. Daarbij wordt de lijst die door de VNG en de Neprom is vastgesteld verder uitgewerkt en geactualiseerd. In ieder geval zullen de kosten van archeologisch onderzoek worden toegevoegd. Een voorstel hiervoor is opgenomen als bijlage 3 bij deze memorie van toelichting. Voorts wordt het wenselijk geacht de hoogte van bepaalde kostenposten te begrenzen. Dat betreft met name de gemeentelijke apparaatskosten en de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen. Bij de hiervoor genoemde algemene maatregel van bestuur zullen hierover regels worden gesteld.

3.2 Uitwerking van het privaatrechtelijk spoor

In paragraaf 3.1 is ervoor gekozen om het privaatrechtelijk optreden niet uit te sluiten zodra het publiekrechtelijk spoor is geactiveerd. Vanaf het moment van vaststelling van een exploitatieplan, is het publiekrechtelijk kader wel maatgevend. Bij nadien te sluiten overeenkomsten dient het exploitatieplan in acht genomen te worden. Voor onderwerpen welke in een exploitatieplan geregeld worden, zijn geen afwijkende bepalingen toegestaan. Wel mogen deze onderwerpen nader worden uitgewerkt en ingevuld in een overeenkomst. Voor onderwerpen welke in het exploitatieplan geregeld hadden kunnen worden, maar waarover in het exploitatieplan geen bepalingen zijn opgenomen, mogen geen bepalingen in een nadien te sluiten overeenkomst worden opgenomen. Voor onderwerpen die geen onderdeel kunnen uitmaken van een exploitatieplan blijft de contractsvrijheid gehandhaafd. De rechtszekerheid uit zich ook op een andere manier. Wanneer er een contract gesloten is kan de gemeente niet meer voor hetzelfde project via de bouwvergunning kosten verhalen op grond van het exploitatieplan. Genoemde uitgangspunten laten de vrijheid van gemeenten ten aanzien van privaatrechtelijke overeenkomsten inzake gemeentelijke gronduitgifte uiteraard ongemoeid.

In paragraaf 3.1 is beargumenteerd waarom het wenselijk is dat de huidige praktijk van samenwerking tussen gemeenten en particuliere eigenaren kan worden voortgezet. Om elke onzekerheid op dit punt weg te nemen is in het wetsvoorstel bepaald dat de gemeente bevoegd is te contracteren over grondexploitatie. De reikwijdte van de inhoud van overeenkomsten is de laatste jaren in de jurisprudentie enigszins ingeperkt. Zo is gebleken dat voor contracten over de afwenteling van planschadekosten op degene die ook de baten ontvangt van de planontwikkeling, een wettelijke basis nodig is¹. Met de per 1 september 2005 in werking getreden nieuwe artikelen 49 en 49a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt hierin voorzien². Het onderhavige wetsvoorstel bevat de mogelijkheid om ook in een overeenkomst over grondexploitatie bepalingen op te nemen over de vrijwaring voor planschade. Daardoor zal in het kader van de grondexploitatie geen behoefte meer bestaan aan het sluiten van afzonderlijke planschadevergoedingsovereenkomsten.

Daarnaast is er onzekerheid over een wettelijke basis voor het opnemen in grondexploitatiecontracten van bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen die op locatieniveau niet geheel voldoen aan de criteria voor kostenverhaal, maar op een hoger schaalniveau wèl in verband staan met de locatieontwikkeling, zoals bijdragen aan een fonds voor regionaal groen. In de praktijk bestaat er een duidelijke behoefte dergelijke afspraken te kunnen maken in het kader van ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling. Gelet op het vrijwillige karakter van deze afspraken in het kader van de grondexploitatie is wettelijke inperking ervan niet noodzakelijk. In het wetsvoorstel is daarom bepaald dat de regeling van de grondexploitatie zich niet verzet tegen dergelijke afspraken. Wel wordt hierbij aangetekend dat de publiekrechtelijke besluitvorming en afweging van verzoeken om planologische medewerking dient plaats te vinden op basis van planologische overwegingen. Daarin speelt de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan een rol als randvoorwaarde. In paragraaf 3.3.c wordt nader ingegaan op de rol van overeenkomsten voor gebiedsontwikkeling.

De continuering van het privaatrechtelijk spoor doet de vraag rijzen of het noodzakelijk is om de wettelijke regeling van de exploitatieverordening te handhaven. Naar het oordeel van de regering is er geen reden om te veronderstellen dat het privaatrecht onvoldoende is toegerust om de privaatrechtelijke rechtsverhouding tussen een gemeente en een particu-

¹ HR 2 mei 2003, BR 2003, p. 611, JB 2003, p. 683 e.v. (Nunspeet).

² Stb. 2005, 305.

liere eigenaar bij grondexploitatiecontracten adequaat te regelen. In het privaatrecht wordt rekening gehouden met de bijzondere verplichtingen van de gemeente als overheidsorgaan. De beginselen van behoorlijk bestuur gelden in beginsel ook bij privaatrechtelijk optreden van de gemeente. Wel blijkt er behoefte te bestaan aan duidelijkheid over met name het onderhandelingsproces. Daarom is gekozen voor een verplichting voor de gemeenteraad om in een verordening duidelijkheid te geven over de procedurele aspecten. Deze regels zullen bijdragen aan een gelijke behandeling van grondeigenaren. Daarnaast is een gemeente bevoegd om in de verordening inhoudelijke criteria op te nemen. Hierbij kan gedacht worden aan de onderwerpen die nu geregeld zijn in de model-exploitatieverordening van de VNG.

De transparantie van de grondmarkt en het inzicht in het gemeentelijk beleid ten aanzien van grondexploitatie laat te wensen over. In de Nota Grondbeleid werd mede om dit verbeteren gekozen voor een generieke exploitatievergunning. Nu het privaatrechtelijk spoor gecontinueerd wordt doet zich de kwestie van de transparantie wederom gevoelen. Op zich vallen exploitatieovereenkomsten en exploitatieopzetten onder de Wet openbaarheid van bestuur, maar in de praktijk zijn gemeenten op dit punt zeer terughoudend met openbaarheid. Een exploitatieovereenkomst en de bijbehorende exploitatieopzet worden veelal als vertrouwelijke stukken aangemerkt, hoewel meestal alleen de financiële gegevens onder de uitzonderingsgrond voor openbaarheid zullen vallen. Om de transparantie te verbeteren bepaalt het wetsvoorstel dat gemeenten in de gemeenterichten melding maken van gesloten overeenkomsten. Er is niet voor gekozen om de gevolgen van het niet of te laat bekendmaken van de overeenkomsten in het wetsvoorstel regeling te doen vinden. Dit is een onderwerp dat aan de gemeenten kan worden overgelaten. Het lijkt het meest passend dat de gemeente hierover in de verordening, bedoeld in artikel 6.23, voorschriften opneemt. Tevens zal bij algemene maatregel van bestuur gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid die artikel 57, tweede lid, Woningwet biedt om het bouwvergunningenregister aan te vullen met andere gegevens, in casu overeenkomsten over grondexploitatie.

Een belangrijk aspect bij de vormgeving van het stelsel met een privaatrechtelijk en publiekrechtelijk spoor is de wisselwerking tussen beide sporen. De regeling die in het publiekrechtelijke spoor is getroffen en dan met name de kostensoortenlijst, zal naar alle waarschijnlijkheid invloed hebben op de praktische onderhandelingsruimte in het privaatrechtelijke spoor. Een gemeente zal duidelijk haar handelwijze moeten motiveren. Ook andersom is er sprake van beïnvloeding. Een gemeente zal in procedures over een exploitatieplan de verschillen tussen de «planpercelen» en de «overeenkomstpercelen» moeten kunnen motiveren. Door deze wederzijdse beïnvloeding en de rechterlijke controlemogelijkheden zullen in veel situaties beide sporen convergeren. Er zullen wel altijd verschillen blijven. Zo zal een gemeente via het «vrijwillige privaatrechtelijke spoor» in het algemeen toch verdergaande afspraken kunnen blijven maken dan via het publiekrecht mogelijk is.

3.3.a Publiekrechtelijk: het exploitatieplan

verplichting exploitatieplan

Het exploitatieplan bevat het toetsingskader voor het kostenverhaal en de binnenplanse verevening en voor zover nodig eisen en regels voor het bouwrijp maken, de nutsvoorzieningen en de openbare ruimte. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen deze begrippen nader worden omschreven. In de wet worden de minimumeisen voor een exploitatieplan opgenomen. Verplicht onderdeel is een kaart van het exploitatiegebied.

Het exploitatiegebied dient zo te worden begrensd dat alle onderdelen van de desbetreffende grondexploitatie erin vallen. Onderdelen welke tevens ten dienste staan van andere locaties of anderszins een bovenwijken karakter hebben en die aan de rand van het gebied gelegen zijn, kunnen worden meegenomen in het exploitatiegebied of worden aangemerkt als bovenwijkse elementen. Voor het kostenverhaal maakt dit geen verschil. Een exploitatiegebied kan uit verschillende niet-aaneengesloten delen bestaan, als er planologisch of functioneel maar een duidelijke samenhang is tussen de delen.

Het exploitatieplan zal tevens duidelijkheid moeten bieden over de werken en werkzaamheden in het kader van de grondexploitatie in het exploitatiegebied. Een exploitatieopzet met een toerekening van de kosten aan de verschillende opbrengstcategorieën vormt de basis voor het kostenverhaal. Het stellen van eisen met betrekking tot het bouwrijp maken, de nutsvoorzieningen en de openbare ruimte wordt facultatief gesteld. Dit is een tegemoetkoming aan de wens van gemeenten om maatwerk te kunnen leveren. Die eisen kunnen als een programma van eisen worden vormgegeven maar ook als een inrichtingsplan. De gemeente kan voorts een grondgebruikskaart opnemen met de verschillende uitgiftecategorieën en de begrenzing van het openbaar gebied en tot slot een verwervingskaart die aangeeft welke percelen de gemeente beoogt te verwerven. Dit geeft duidelijkheid aan eigenaren in het gebied.

procedure exploitatieplan

De eerste vaststelling van een exploitatieplan zal samenvallen met die van een bestemmingsplan of projectbesluit. Ook zijn bestemming en exploitatie nauw met elkaar verbonden. Daarom is gekozen voor de mogelijkheid van parallelschakeling met de bestemmingsplan- of projectbesluitprocedure. Belanghebbenden kunnen tegen het ontwerp-exploitatieplan een zienswijze indienen. Hierdoor hebben ze de mogelijkheid de planvaststelling te beïnvloeden. Een openbare voorbereidingsprocedure strookt echter niet goed met de wenselijkheid om het exploitatieplan jaarlijks te herzien. Daarom is bepaald dat deze procedure achterwege kan blijven wanneer de herziening uitsluitend betrekking heeft op niet-structurele onderdelen. Daaronder zijn in ieder geval begrepen een uitwerking en detaillering van de ramingen van de kosten en opbrengsten, een aanpassing van deze ramingen met inachtneming van de in het exploitatieplan aangegeven methoden van indexering of een vervanging van de raming van de gemeentelijke kosten door gerealiseerde kosten.

rechtsbescherming exploitatieplan

Het is niet wenselijk dat pas bij een bouwvergunning de rechtmatigheid van een achterliggend exploitatieplan aan de orde kan komen. Dat kan leiden tot langdurige onzekerheid en een cumulatie van rechtsbeschermingsprocedures. Daarom kunnen belanghebbenden tegen het vastgestelde exploitatieplan beroep instellen. Omdat er beroep is opengesteld tegen het exploitatieplan, kunnen bezwaren en beroepsgronden tegen een exploitatieplan in beginsel niet met succes naar voren worden gebracht in het kader van een procedure tegen een bouwvergunning.

Voor de rechtsbescherming is in overeenstemming met de hoofdlijn van het bestuursrecht in beginsel gekozen voor beroep in twee instanties. Wanneer een exploitatieplan gekoppeld is aan een bestemmingsplan, zal er een nauwe inhoudelijke samenhang tussen beide plannen bestaan; het exploitatieplan geeft aan hoe het bestemmingsplan behoort te worden uitgevoerd. Tegen een bestemmingsplan kan direct beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Wanneer ook voor zo'n situatie wordt vastgehouden aan de keuze voor beroep in twee instanties tegen een exploitatieplan, leidt dit ertoe dat het beroep

tegen het bestemmingsplan door de Afdeling bestuursrechtspraak wordt beoordeeld, terwijl het beroep tegen het op uitvoering van dat bestemmingsplan gerichte exploitatieplan tezelfdertijd door de rechtbank wordt beoordeeld. Dit kan tot procedurele en inhoudelijke complicaties leiden. Om deze reden en vanwege de nauwe samenhang tussen de plannen wordt een divergentie in rechtsbescherming onwenselijk geacht. Daarom is er voor gekozen dat tegen een exploitatieplan, dat gekoppeld is aan een bestemmingsplan, direct beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Een koppeling verhindert echter niet, dat als het ene plan gedeeltelijk onderuit gaat, niet duidelijk is of het andere plan ook geheel of gedeeltelijk moet sneuvelen. Een appellant zou door alleen beroep aan te tekenen tegen het exploitatieplan, maar niet het bestemmingsplan, kunnen bereiken dat hij de bestemming kan uitvoeren, terwijl de gemeentelijk exploitatie onderuitgaat. Om dat te voorkomen is bepaald dat een exploitatieplan en een daaraan gekoppeld bestemmingsplan of projectbesluit voor de mogelijkheid en behandeling van het beroep worden aangemerkt als één besluit.

openbaarheid exploitatieplan

Hoofddregel in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is dat publiekrechtelijke plannen openbaar zijn. Dat geldt ook voor een exploitatieplan. Het is echter de vraag of alle informatie uit het exploitatieplan openbaar moet worden gemaakt. Wanneer het belang van het verstrekken van informatie niet opweegt tegen de financiële belangen van een overheidsorgaan, blijft ingevolge artikel 10, tweede lid, onder b, van de Wob openbaarmaking achterwege. Dat zal bij een exploitatieplan zeker aan de orde kunnen zijn. Te denken valt aan sommige inbrengwaarden, en de raming van de kosten van verwerving en aanbesteding. Openbaarmaking van specifieke schattingen kan de positie van de gemeente bij de aanbesteding van openbare werken en bij verwerving van onroerende zaken verzwakken. Anderzijds heeft niet-openbaarmaking een nadelig effect op de rechtsbescherming van derden. Dit dilemma speelt vooral bij de voorbereiding van een exploitatieplan. Bij een beroep of hoger beroep tegen een exploitatieplan zullen ingevolge de artikelen 8:42 en 8:45 van de Awb alle gegevens, al dan niet op verzoek van de rechter, overgelegd moeten worden. Een gemeente dient zich te realiseren dat geheimhouding van gegevens in een exploitatieplan leidt tot een grotere kans dat beroep wordt ingesteld. Bovendien zal het effect maar tijdelijk zijn. Ook op dit punt zal het wetsvoorstel leiden tot een grotere transparantie van het gemeentelijk grondbeleid.

dynamiek en flexibiliteit: aanpassing exploitatieplan

De grondexploitatie van grote bouwlocaties kenmerkt zich als een langdurig en ingewikkeld proces. Tussen de eerste aankopen van ruwe bouwgrond en de afronding van het bouwrijp maken in het exploitatiegebied verstrijkt al snel een periode van vijf tot tien jaar, waarna nog de bouw zelf moet komen. Na het bouwrijp maken van het bouwterrein volgen uitgifte en bebouwing van kavels, inrichten van openbare terreinen, woonrijp maken en overdracht van gronden aan de gemeente. Pas daarna kan de exploitatie worden afgesloten. De eerste aankopen van ruwe bouwgrond plegen al plaats te vinden voor de formele start van de planologische procedure die uiteindelijk moet leiden tot het groene licht voor het bouwrijp maken en het bouwen. Tijdens de exploitatie worden vrijwel altijd afwijkingen van eerdere ramingen geconstateerd in de vorm van tegenvallers (bijvoorbeeld nieuwe bodemverontreiniging) of meevallers (bijvoorbeeld minder dure saneringswijze). Ook kunnen de grondexploitatieopzet en de stedenbouwkundige opzet verouderd raken als gevolg van een wijziging in de marktvrage of in de maatschappelijke behoeften. Periodieke aanpassing van het exploitatieplan is daarom nodig. Vanwege de begrotingssystematiek is gekozen voor een jaarlijkse herziening.

Uit een oogpunt van rechtszekerheid is het onaanvaardbaar dat eigenaren die al een over een bouwvergunning beschikken kunnen worden geconfronteerd met andere eisen of een extra bijdrage. In het wetsvoorstel is daarom bepaald dat een aanpassing van het exploitatieplan geen gevolgen heeft voor percelen waarvoor al een bouwvergunning is verleend. Na aanpassing van het exploitatieplan moet de gemeente op basis daarvan vergunningaanvragen van de «resterende» rechthebbenden in het exploitatiegebied behandelen. Binnen deze groep «nieuwe gevallen» worden gelijke gevallen weer gelijk behandeld, maar zal er verschil zijn met de behandeling die andere exploitanten in het gebied eerder hadden ondervonden op basis van de vorige exploitatieopzet. De nieuwe opzet kan voordeliger zijn, maar ook nadeliger.

relatie exploitatieplan, bestemmingsplan, uitwerkingsplan en projectbesluit

In paragraaf 3.1 is aangegeven dat er een nauwe samenhang is tussen grondexploitatie en planologische besluitvorming. Het ligt daarom voor de hand daar een koppeling tussen aan te brengen. Het primaat dient te liggen bij de besluitvorming aangaande de ruimtelijke ordening. Uit dien hoofde is het niet wenselijk dat vooruitlopend op een bestemmingsplan of een projectbesluit een exploitatieplan wordt vastgesteld.

Als er op grond van een bestemmingsplan gebouwd mag worden, behoort voor eenieder duidelijk te zijn welke eisen de overheid stelt aan een bouwvergunning. Daarom kan een exploitatieplan ook niet later worden vastgesteld dan het bestemmingsplan of projectbesluit waarop het betrekking heeft. Wanneer een bestemmingsplan uitgewerkt moet worden en er nog geen bouwtitel is omdat het plan een bouwverbod bevat, is het niet nodig een gedetailleerd exploitatieplan vast te stellen. Die noodzaak bestaat pas op het moment van vaststelling van de uitwerking van het bestemmingsplan, waarmee die bouwtitel wordt verschaft. Het wetsvoorstel bepaalt daarom dat het exploitatieplan voor nog uit te werken bestemmingen globaal kan zijn. Het kan onwenselijk zijn dat vooruitlopend op een uitwerkingsplan werken worden uitgevoerd. Het wetsvoorstel voorziet erin dat in het exploitatieplan een verbod kan worden opgenomen om bepaalde werken vooruitlopend op het uitwerkingsplan uit te voeren. Tevens is bepaald dat burgemeester en wethouders onthefing van het verbod kunnen verlenen. Deze regeling is vergelijkbaar met bepalingen over een bouwverbod in uit te werken bestemmingsplannen.

De begrenzing van een binnengemeentelijk exploitatieplan mag de begrenzing van het bijbehorende bestemmingsplan of projectbesluit niet te buiten gaan. Indien de ontwikkeling ruimtelijk nog enkele onzekerheden kent of indien flexibiliteit gewenst is, kan gekozen worden voor een globaal, nog uit te werken bestemmingsplan. Indien de ontwikkeling van aangrenzende gebieden, die ruimtelijk en financieel samenhangen met het exploitatiegebied, nog onvoldoende uitgekristalliseerd is om in het globale bestemmingsplan op te nemen, behoeft de ligging buiten het exploitatiegebied niet te betekenen dat die kosten niet zijn te verhalen. 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.

De begrenzing van een exploitatieplan kan verschillen van die van een bestemmingsplan of projectbesluit. Reeds gerealiseerde bestemmingen zullen veelal buiten het exploitatiegebied gelaten worden. Ook kan een bestemmingsplan meerdere kleine exploitatieplannen omvatten voor bijvoorbeeld losstaande inbreidingslocaties.

Een intergemeentelijk exploitatieplan van meerdere gemeenten zal uiteraard binnen meerdere bestemmingsplannen vallen.

bescherming kopers onroerende zaken

Een exploitatieplan kan ook voor kopers van onroerende zaken van groot belang zijn. Op een perceel kan op grond van een exploitatieplan een verplichting rusten om bij een bouwvergunning een exploitatiebijdrage te moeten overmaken aan de gemeente. Deze verplichting beïnvloedt de waarde van de onroerende zaak. Omdat ook nietsvermoedende kopers en andere verkrijgers van gronden of woningen daarmee geconfronteerd kunnen worden, dient bepaald te worden dat in een publiek register een aantekening wordt opgenomen dat bij een bouwvergunning voor het betreffende perceel een exploitatiebijdrage kan worden opgelegd. Bij raadpleging van het exploitatieplan kan de koper constateren met welke exploitatiebijdrage hij zal worden geconfronteerd. Deze verplichting zal geregeld worden via de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen.

3.3.b Publiekrechtelijk: de bouwvergunning

Bij de uitwerking van het vergunningstelsel doet zich een aantal keuzemogelijkheden voor. De belangrijkste worden in deze paragraaf nader belicht.

vormgeving vergunningstelsel

In paragraaf 3.1 is de keuze voor de bouwvergunning en voor een in principe generiek stelsel beargumenteerd. In de praktijk zal dat naar verwachting uitwerken als een facultatief stelsel. Het wetsvoorstel houdt in dat voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplannen bij de bouwvergunning de kosten moeten worden verhaald en zo nodig flankerende voorschriften kunnen worden gesteld. Als de kosten op een andere wijze zijn verhaald, bijvoorbeeld via een overeenkomst of gemeentelijke gronduitgifte, vindt er geen kostenverhaal meer plaats bij de bouwvergunning. Dit systeem lijkt op dat van de baatbelasting. Daarin is bepaald dat geen aanslag wordt opgelegd als de lasten anderszins zijn voldaan. Dit wetsvoorstel biedt echter meer rechtszekerheid dan het huidige stelsel. Eenieder die particuliere gronden ontwikkelt, weet dat er onontkoombaar kostenverhaal via de bouwvergunning volgt, tenzij hij zelf een overeenkomst sluit met de gemeente. Zekerheid over de hoogte van het kostenverhaal krijgt hij zodra het bestemmingsplan of projectbesluit is vastgesteld. Wanneer het bestemmingsplan nog moet worden uitgewerkt, moet de gemeente op het moment van vaststelling van het uitwerkingsplan die zekerheid bieden. De eigenaar weet dus voordat een bouwvergunning verleend kan worden met welke eisen hij zal worden geconfronteerd.

vergunningaanvrager

Er is niet voor gekozen om beperkingen op te leggen aan de categorie vergunningaanvragen (bijvoorbeeld juridische of economische eigenaar, ontwikkelaar van de gronden). Omdat de vergunningaanvraag een bouw-aanvraag is, waarbij in het algemeen geen eisen worden gesteld met betrekking tot de soort aanvrager, is daarvan afgezien. Wel kan de hoedanigheid van de aanvrager een rol spelen bij de toetsing aan eisen met betrekking tot woningbouwcategorieën in het bestemmingsplan.

indieningsvereisten bouwvergunning

De indieningseisen voor een aanvraag om een bouwvergunning zijn opgenomen in het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning. Voor een aanvraag om een bouwvergunning, welke betrekking heeft op een bouwplan waaraan voorschriften inzake de grondexploitatie kunnen worden verbonden, zal dat besluit worden aangevuld.

weigeringsgronden bouwvergunning

Aan de Woningwet wordt toegevoegd dat een bouwvergunning gewei-

gerd moet worden bij strijd met een exploitatieplan. Er zijn verschillende omstandigheden die kunnen nopen tot het weigeren van een vergunning in verband met de grondexploitatie. Zo'n omstandigheid doet zich voor wanneer de exploitatie of de aanleg van noodzakelijke voorzieningen van het gehele exploitatiegebied nog niet verzekerd is, mits de gemeente zich hierdoor voor onevenredige kosten geplaatst ziet of voor een niet doeltreffende uitbreiding van de bebouwing of herinrichting. Dat is in de eerste plaats het geval wanneer niet vaststaat dat de noodzakelijke voorzieningen zullen worden gerealiseerd, bijvoorbeeld als de eigenaar van gronden die nodig zijn voor een ontsluitingsweg niet wil meewerken. Maar ook als de gemeente in onvoldoende mate de kosten van de voorzieningen tijdig kan verhalen kan dat een reden zijn. Bijvoorbeeld: de gemeente kan een ontsluitingsweg direct aanleggen, maar slechts tien procent van de locatie wordt in uitvoering gebracht, waardoor de gemeente met een dure en onzekere voorfinanciering krijgt te maken. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op het limitatief-imperatieve stelsel van de bouwvergunning is het onwenselijk dat de hiervoor genoemde gronden om de bouwvergunning te weigeren worden geformuleerd als discretionaire weigeringsgronden. Deze gronden kunnen echter grotendeels worden vertaald en geobjectiveerd in bepalingen over faseringen van de werkzaamheden en koppelingen tussen verschillende onderdelen van het exploitatieplan. In het wetsvoorstel is daarom bepaald dat in het exploitatieplan dergelijke faseringen en koppelingen kunnen worden aangebracht. Daarmee zijn de weigeringsgronden voldoende geobjectiveerd en komt de rechtszekerheid niet in het gedrang.

Wanneer een bouwvergunningaanvraag in strijd is met de in een bestemmingsplan opgenomen woningbouwcategorieën zal de vergunning eveneens geweigerd moeten worden. Gewaarborgd moet worden dat vrije kavels worden uitgegeven aan serieuze gegadigden en niet aan stromannen of speculanten. Burgemeester en wethouders toetsen of de eigenaar van het perceel de opdrachtgever is voor de bouwvergunningaanvraag en of deze voldoet aan de gemeentelijke criteria. Is dat niet het geval dan wordt de vergunning geweigerd wegens strijd met het bestemmingsplan. Bij een bouwvergunningaanvraag voor woningen in een goedkope prijsklasse of in de huursector zal de aanvrager moeten kunnen aantonen dat de woningen daadwerkelijk verkocht of verhuurd zullen worden overeenkomstig de eisen in het bestemmingsplan. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit een overeenkomst.

vergunningvoorschriften

Aan de bouwvergunning kunnen voorschriften worden verbonden ter verzekering van het kostenverhaal. In de eerste plaats zal aan de vergunning het voorschrift kunnen worden verbonden dat een bepaald bedrag aan kostenverhaal verschuldigd is. Tevens zal een betalingstermijn worden opgenomen. Op verzoek van de aanvrager kunnen burgemeester en wethouders een betalingsregeling opnemen. Zo nodig kan als voorwaarde voor een betalingsregeling worden gesteld dat de vergunninghouder zekerheid stelt, bijvoorbeeld in de vorm van een onvoorwaardelijke bankgarantie, een concerngarantie of een hypotheek. Zo'n eis kan verstandig zijn indien de betalingsregeling zich uitstrekt tot na het moment van voltooiing van de bouw. In dat geval is de sanctie van het stilleggen van de bouw of intrekken van de vergunning immers niet meer mogelijk.

Ook in verband met de handhaving van de in een bestemmingsplan opgenomen woningbouwcategorieën kunnen nadere voorschriften bij de bouwvergunning noodzakelijk zijn. Voor zover woningen onder de marktprijs worden vervreemd, zal de gemeente hierbij ook voorschriften moeten kunnen stellen om speculatie of onttrekking aan de woning-

categorie te voorkomen. Wat betreft particulier opdrachtgeverschap kan gedacht worden aan het voorschrift dat de vergunning wordt ingetrokken zodra blijkt dat de aanvrager niet de opdrachtgever en eerste bewoner wordt, of het voorschrift dat de aanvrager ook daadwerkelijk in de woning moet gaan wonen, wat sociale woningbouw betreft aan het voorschrift dat de woning gedurende een bepaalde periode in de betreffende categorie moet worden verhuurd. Uiteraard zal een gemeente bij het opnemen van dergelijke voorschriften de Huisvestingswet in acht moeten nemen. Bij algemene maatregel van bestuur zal deze materie nader worden uitgewerkt.

3.3.c Publiekrechtelijk: kostenverhaal

Kostenverhaal heeft tot doel de door de gemeente gemaakte kosten te verhalen en te komen tot binnenplanse verevening. Hierbij moeten ongewenste afwentelmechanismen en verstoring van de grondmarkt zoveel mogelijk worden voorkomen. Daarom worden de inbrengwaarden, kosten en opbrengsten zoveel mogelijk geobjectiveerd. De regeling is uitsluitend gericht op het verhalen van kosten. Baatafoming is niet aan de orde. Gemeenten die gewend zijn een regeling te treffen om bijvoorbeeld mee te delen in de winst kunnen met het kostenverhaal via de bouwvergunning dat surplus dus niet meer innen.

Het wetsvoorstel regelt naast kostenverhaal ook binnenplanse verevening. Hiermee kunnen kosten binnen de locatie verrekend worden. Verevening is noodzakelijk voor een integrale ontwikkeling van een locatie. Zonder verevening kunnen er onrendabele delen resteren, welke niet ontwikkeld kunnen worden. In het wetsvoorstel is daarom de mogelijkheid tot binnenplanse verevening van de toerekening van kosten naar categorie van uitgifte geregeld. Dit betekent dat aan gronden met een commerciële functie een hoger deel van de kosten kan worden toegerekend dan aan gronden met bijvoorbeeld een maatschappelijke functie.

exploitatieopzet

Een grondexploitatieopzet vormt de spil van het kostenverhaalssysteem. Reeds in de beginfase van het ontwikkelingsproces zal er een exploitatieopzet gemaakt moeten worden, hoe voorlopig ook, die is gerelateerd aan een stedenbouwkundige opzet in de vorm van een schets- of proefverkaveling. Daaruit moet blijken of het plan financieel-economisch uitvoerbaar is. Wanneer de exploitatieopzet een negatief saldo vertoont, zal het plan financieel uitvoerbaar zijn als de gemeente bereid is dit aan te zuiveren of wanneer partijen aangeven bereid te zijn de bestemming te realiseren. Wanneer dat niet aannemelijk is, zal het plan moeten worden aangepast. Wanneer aanpassing van het plan leidt tot een onaanvaardbare verlaging van de (ruimtelijke) kwaliteit, dient men af te zien van ontwikkeling van de locatie. De voorlopige exploitatieopzet zal de grondslag vormen voor door de gemeente te sluiten exploitatieovereenkomsten en andere afspraken met particuliere eigenaren. Na formele vaststelling van het exploitatieplan, met inbegrip van de exploitatieopzet, vormt dat het toetsingskader voor het kostenverhaal bij bouwvergunningen. Ook zal dat een normerende werking hebben op nog te sluiten exploitatieovereenkomsten.

Bij de berekening van de kosten en opbrengsten wordt uitgegaan van objectief vastgestelde prijzen en waarden die in het vrij maatschappelijk verkeer door een redelijk handelende partij gehanteerd zouden worden. Voor de berekening van de kosten wordt ervan uitgegaan dat de gemeente de gehele grondexploitatie voor haar rekening neemt. De berekeningsmethodiek garandeert dat wanneer een gemeente bij overeenkomst te weinig kosten heeft verhaald op een bepaalde eigenaar,

andere eigenaren daar niet de dupe van worden. Er moet immers worden uitgegaan van geobjectiveerde bedragen.

kostensoortenlijst

In de afgelopen jaren heeft de onduidelijkheid over de kostensoorten vaak geleid tot onnodig lange onderhandelingen en tot gerechtelijke procedures. Duidelijkheid op dit punt is dringend gewenst. Daarom wordt bij algemene maatregel van bestuur een limitatieve lijst met kostensoorten en opbrengstsoorten vastgesteld. Bij de verhaalbare kosten gaat het primair om kosten die in het kader van de grondexploitatie gemaakt worden om de desbetreffende locatie te kunnen ontwikkelen. Naast grondwerken, het bouwrijp maken, riolering en infrastructuur valt daarbij ook te denken aan groenvoorzieningen, waterpartijen, trapveldjes, basketbalveldjes, speelvoorzieningen en speelweides. Het gaat dus om kosten van fysieke voorzieningen (naast planontwikkelingskosten en planschadevoorzieningen), waarvan de wijk of een gedeelte daarvan profijt moet hebben. De kosten van gebouwen vallen buiten het kostenverhaal, met uitzondering van gebouwen ten behoeve van infrastructuur en dergelijke. Ook de kosten van maatschappelijke voorzieningen, zoals kinderopvang en scholen blijven in dit verband buiten beschouwing.

Tot de kosten behoren in beginsel alleen de aanlegkosten. Kosten van beheer, onderhoud of vervanging van voorzieningen vallen dus niet onder kosten van grondexploitatie. Ook buiten het exploitatiegebied zullen vaak voorzieningen getroffen moeten worden die ten dienste staan van het exploitatiegebied en die geheel of gedeeltelijk zijn toe te rekenen aan de exploitatie. Onderscheiden kan worden tussen de volgende bovenwijkse kostenposten:

- door gemeente te maken kosten van werken en werkzaamheden buiten het gebied (mede) ten behoeve van het gebied; bijvoorbeeld: kosten aanleg ontsluitingsweg en brug, aanleg parkeervoorzieningen, aanleg onbebouwde recreatie- en groenvoorzieningen.
- compensatie buiten het gebied van verloren gegane waarden in het gebied; bijvoorbeeld: natuurwaarden, verplaatsing van monumenten, compensatie van collectieve functies (groenvoorzieningen, watervoorzieningen en dergelijke), meestal bestaande uit de kosten van het aanleggen of de verplaatsing naar elders;
- kosten buiten het gebied tengevolge van negatieve externe effecten; bijvoorbeeld: planschade, schade door het moeten aanscherpen van een milieuvergunning, kosten van opheffen of inperken van externe veiligheids- en geluidscontouren of stankcirkels.

Omdat in de praktijk steeds zal moeten worden beoordeeld of de te maken kosten verhaald kunnen worden via het exploitatieplan, gelden drie toetsingscriteria:

- 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 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 een locatie er meer profijt van heeft, draagt deze meer bij aan de kosten.

Daarnaast kunnen ook kosten die aan de gemeente worden opgelegd

door hogere overheden en die ten nutte zijn van het exploitatiegebied, verhaalbaar zijn. Te denken valt aan voorzieningen in stationgebieden en bij infrastructuur, zoals het aanleggen van een afrit van een rijksweg.

In het voorstel van het Instituut voor Bouwrecht voor modernisering van het grondbeleidsinstrumentarium is een kostensoortenlijst opgenomen, samengesteld door VNG en Neprom¹. Deze lijst wordt als uitgangspunt gehanteerd bij het opstellen van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur. In overleg met VNG en Neprom zal de lijst geactualiseerd worden. De lijst zal in elk geval worden aangevuld met de kosten van archeologisch onderzoek en andere maatregelen ter bescherming van de archeologische waarden. Een overzicht van de kostensoortenlijst is als bijlage 3 bij deze toelichting opgenomen.

bovenplanse verevening

Van bovenplanse verevening is sprake wanneer winstgevende locaties bijdragen aan de onrendabele top van ontwikkeling of herstructurering van andere gebieden in de gemeente of de regio. In de praktijk zorgt het gemeentelijk grondbedrijf er meestal voor dat er binnen de gemeente verevend wordt tussen locaties die de gemeente actief of samen met marktpartijen ontwikkelt, zodat onrendabele locaties gerealiseerd kunnen worden zonder dat er uit de algemene middelen geput hoeft te worden. Voor de regioplus-gebieden is een wettelijke grondslag gecreëerd voor een regionaal grondbeleid. Met dit instrumentarium kan de desbetreffende regio desnoods onwillige gemeenten dwingen deel te nemen in een regionaal grondbedrijf of kosten tussen de betrokken gemeenten bovenlokaal te verevenen. In de praktijk is hiervan tot nu toe nog geen intensief gebruik gemaakt.

Het is op zich wenselijk dat winstgevende locaties in een gemeente of regio meebetalen aan de ontwikkeling van maatschappelijk gewenste, maar verliesgevende locaties (mits er een duidelijke inhoudelijke relatie bestaat tussen deze locaties) en dat niet alle kosten daarvan afgewenteld worden op de grondexploitatie. Naast herstructureringslocaties gaat het hierbij vooral ook om de realisering van regionale groen- en recreatieprojecten. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is het vermijden van ongeoorloofde staatssteun. Daarop wordt in paragraaf 3.7 nader ingegaan. In 2004 is in opdracht van de ministeries van VROM en Financiën door onderzoeksinstituut OTB Delft onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van regionaal kostenverhaal.² Mede op grond daarvan heb ik in november 2004 in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat met het huidige instrumentarium al veel mogelijk is, maar dat er een aantal knelpunten is.³ Deze knelpunten rechtvaardigen niet het ontwikkelen van een nieuw generiek instrument, maar wel het aanpassen en optimaliseren van bestaande instrumenten. De brief bevat daartoe enkele voorstellen:

- Wanneer de provincie onder de werking van de nieuwe Wro zelf een projectbesluit neemt of een bestemmingsplan vaststelt, dan krijgt zij ook de mogelijkheid de Grondexploitatiewet voor dat gebied toe te passen.

- Dit onderwerp zal aan de orde komen in de invoeringswet Wro. Verder zal beoordeeld worden of voor regionale projecten aanpassing of uitbreiding van de kostensoortenlijst behorend bij de Grondexploitatiewet wenselijk is en onder welke omstandigheden regionale projecten voor deze aangepaste lijst in aanmerking komen. Bij de standpuntbepaling hieromtrent zal ook het mogelijke effect op de woningproductie in oenschouw worden genomen.

Deze beoordeling is inmiddels gestart. In nauw overleg met gemeenten, provincies, marktpartijen en maatschappelijke organisaties wordt momenteel aan de hand van een aantal concrete regionale projecten bekeken of de kostensoortenlijst bij de Grondexploitatiewet aanpassing of uitbreiding

¹ voorstel van 22 september 2000 voor een «kostensoortenlijst» behorende bij een wettelijke regeling van de grondexploitatie; Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Vereniging van Nederlandse Projectontwikkelingsmaatschappijen.

² Onderzoeksinstituut OTB, Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie, kostenverhaal ene verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties of op bovenplans schaalniveau, eindrapport en deelrapport, juli 2004.

³ Kamerstukken II 2004/05, 27 581, nr. 20, blz. 7–8.

verdient. Met de genoemde acties wordt het publiekrechtelijk instrumentarium voor regionaal kostenverhaal en verevening op orde gebracht.

In de kabinetsbrief over grondbeleid in relatie tot de Nota Ruimte is, overeenkomstig het uitgangspunt dat vrijwillige afspraken de voorkeur hebben boven de inzet van publiekrechtelijke bevoegdheden, tevens het voorstel opgenomen om het privaatrechtelijk instrumentarium voor kostenverhaal en verevening te verbeteren¹. Het voorstel is om de juridische houdbaarheid van financiële afspraken in overeenkomsten over planologische wijzigingen duidelijker te regelen. Jurisprudentie laat zien dat momenteel onduidelijkheid bestaat over de vraag wat overheden en marktpartijen in privaatrechtelijke afspraken over kostenverhaal en verevening mogen vastleggen.

Dit onderwerp is ook aan de orde gesteld in het kader van de behandeling van de Nota Ruimte. Op 22 maart 2005 is een motie aangenomen van het VVD-Tweede Kamerlid Geluk over gebiedsontwikkeling en verevening.² Deze motie maakt inmiddels deel uit van de paragraaf over grondbeleid in deel 3A van de Nota Ruimte. De motie heeft als doel een stimulans te bieden aan decentrale overheden en marktpartijen om mee te werken aan integrale gebiedsplannen waarin de productie van woningen en bedrijventerreinen wordt gecombineerd met de aanleg van maatschappelijke functies. Daarvoor dient een privaatrechtelijk instrument te worden ingevoerd waarmee provincies en gemeenten in het kader van een gebiedsplan in een overeenkomst over een planologische wijziging ten behoeve van rode functies de voorwaarde kunnen opnemen, dat door de betrokken (markt)partijen tevens andere maatschappelijk belangrijke functies zoals natuur, recreatie, waterberging, infrastructuur en culturele voorzieningen worden gefinancierd. De betrokken marktpartijen en overheden kunnen in zo'n overeenkomst op vrijwillige basis de wijze van financiering en realisatie van de verschillende functies uitwerken.

In artikel 6.24 is dan ook aangegeven dat burgemeester en wethouders in overeenkomsten over grondexploitatie afspraken kunnen opnemen over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Onder het begrip «ruimtelijke ontwikkelingen» kan de in de motie genoemde aanleg van maatschappelijke functies geschaard worden. Voorts is duidelijk dat de ruimtelijke ontwikkelingen buiten de directe omgeving van de locatie kunnen liggen. De provincie of gemeente moet de koppeling van de rode ontwikkeling en de financiering en realisatie van de maatschappelijke functie in zijn ruimtelijk beleid onderbouwen. Dit komt erop neer dat de samenhang tussen de ontwikkelingen op een hoger schaalniveau in beeld wordt gebracht.

Uit het creëren van de mogelijkheid om te contracteren over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen mag niet afgeleid worden dat het mogelijk zou zijn planologische wijzigingen te kopen. De publiekrechtelijke besluitvorming en afweging van verzoeken om planologische medewerking dienen telkens plaats te vinden op basis van planologische overwegingen. De financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan speelt een rol als randvoorwaarde. Artikel 6.24 leidt in die zin ook niet tot een verkapte «open ruimte heffing» waarbij overheden eenzijdig willekeurige financiële afdrachten kunnen opleggen.

In de motie-Geluk is voorts gevraagd om de bevoegdheid tot het maken van afspraken ook te bieden aan de provincie. Deze bevoegdheid is nodig in de bijzondere situatie dat de provincie de grondexploitatie van een locatie verzorgt. In andere gevallen zullen provincies in de praktijk afspraken maken met gemeenten, die vervolgens met toepassing van hun bevoegdheden kunnen komen tot verhaal van kosten bij particulieren. De bevoegdheid voor provincies kan worden geregeld. In de invoeringswet voor de nieuwe Wro kan naast de bevoegdheid tot het toepassen van het

¹ Kamerstukken II 2004/05, 27 581, nr. 20.

² Kamerstukken II 2004/05, 29 435, nr. 68 en Handelingen II, 22 maart 2005, 62-3992.

publiekrechtelijk deel van de Grondexploitatiewet ook de bevoegdheid worden opgenomen voor de provincie om in een overeenkomst over grondexploitatie afspraken te maken over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen, gekoppeld aan de bevoegdheid tot het vaststellen van een provinciaal bestemmingsplan of projectbesluit.

Resumerend biedt het publiekrechtelijk instrument uit de Grondexploitatiewet voor kostenverhaal en verevening op het regionale schaalniveau de mogelijkheid het kostenverhaal waar nodig af te dwingen. Zoals gemeld wordt nog bekeken of de kostensoortenlijst voor regionale projecten moet worden aangepast of uitgebreid. Het privaatrechtelijk instrument biedt daarnaast de mogelijkheid om in overeenkomsten op vrijwillige basis verdergaande afspraken te maken over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen.

inbrengwaarde

De inbrengwaarde van alle gronden in het exploitatiegebied dient objectief te worden vastgesteld. Dit betekent dat geobjectiveerd wordt van de werkelijk betaalde prijzen. Het ligt voor de hand uit te gaan van de verkeerswaarde van de grond. Omdat bij de grondexploitatie wordt uitgegaan van vrijwillige exploitatie door particuliere eigenaren, is aangesloten bij de grondwaarde die men bij de Wvg hanteert. Wanneer sprake is van onteigening levert aansluiting bij de verkeerswaarde problemen op, omdat de gemeente dan kan blijven zitten met niet verhaalbare kosten, terwijl deze kosten wel noodzakelijk waren voor de grondexploitatie. De schadeloosstelling bij onteigening kan immers hoger uitvallen dan de verkeerswaarde. Daarom wordt bij percelen die onteigend zijn of waarvoor een onteigeningsbesluit genomen is, of die op onteigeningsbasis zijn verworven, aangesloten bij de onteigeningswaarde.

opbrengsten

Tot de opbrengsten van het in exploitatie brengen van de in de exploitatieopzet begrepen gronden worden gerekend de ramingen van:

- de opbrengst uit subsidies en bijdragen van derden, met uitzondering van de subsidies en bijdragen van de gemeente dan wel van de genothebbers krachtens eigendom, bezit of beperkt recht van de binnen het exploitatiegebied gelegen gronden;
- de opbrengst uit uitgifte van gronden;
- de opbrengst van andere dan de eerder bedoelde kostenelementen, voor zover deze worden verkregen of toegekend in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen.

In het exploitatieplan wordt er voor de berekening van de opbrengsten en kosten van uitgegaan dat de gemeente de gehele grondexploitatie ter hand neemt.

berekening van de aan het exploitatiegebied toe te rekenen kosten

De aan het exploitatiegebied toe te rekenen kosten worden vastgesteld door de totale kosten van de grondexploitatie, met inbegrip van de inbrengwaarden van de gronden, bij elkaar op te tellen. Op basis van de exploitatieopzet kan vervolgens een kostenopzet worden opgesteld, die aangeeft welke exploitatiekosten verhaald en verevend zullen worden. In veel gevallen zullen kosten die onderdeel uitmaken van de totale exploitatieopzet niet of niet volledig behoren te worden omgeslagen over de percelen in het exploitatiegebied. De kosten van een rondweg in het exploitatiegebied die mede ten goede komt aan andere delen van de gemeente, zal maar voor een deel op de begroting voor het exploitatiegebied drukken. Van alle kosten in de exploitatieopzet zal daarom moeten worden aangegeven of en in welke mate ze ten laste van het exploitatiegebied worden gebracht.

Van dit totale toe te rekenen bedrag worden afgetrokken de door de gemeente ontvangen of nog te ontvangen subsidies en bijdragen van derden in verband met de grondexploitatie. Onder «bijdragen van derden» wordt niet verstaan een vergoeding op grond van een bouwvergunning maar bijvoorbeeld een bijdrage van nutsbedrijven in bepaalde soorten aanlegkosten. Eventuele subsidies (bijvoorbeeld de lump-sum-bijdrage in de grondkosten krachtens het Besluit locatiegebonden subsidies) en bijdragen van derden (bijvoorbeeld een vereveningsbijdrage die wordt ontvangen van het regionaal lichaam in de zin van de Kaderwet bestuur in verandering waartoe de gemeente behoort) worden aangemerkt als opbrengst en afgetrokken van het toe te rekenen bedrag aan kosten.

in het exploitatiegebied maximaal te verevenen bedrag aan kosten

De volgende stap is het bepalen van het bedrag dat ten hoogste kan worden verhaald. Dat geschiedt door de verhaalbare kosten van de grondexploitatie af te zetten tegen de opbrengsten daarvan. Zijn die verhaalbare kosten hoger dan die opbrengsten, dan wordt geen hoger bedrag verhaald dan die opbrengsten. Dit betekent dat een exploitatie-tekort in beginsel voor rekening van de gemeente blijft. Zijn de verhaalbare kosten daarentegen lager, dan wordt uitgegaan van die kosten. Dit is in overeenstemming met het uitgangspunt dat kostenverhaal geen instrument mag worden waarmee een gemeente baten van grondexploitatie kan incasseren. Met deze stap wordt voorkomen dat de gemeenten meer kosten verhalen dan de particuliere eigenaren kunnen dragen.

toedeling kosten aan eenheden

Vervolgens worden de kosten omgeslagen over het gebied. Daarbij wordt een onderscheid aangebracht in uitgiftecategorieën, waarbij wordt aangesloten bij het profijtbeginsel en het draagkrachtbeginsel. De categorieën met de hoogste opbrengst moeten het meest bijdragen aan de grondexploitatie. Differentiatie is overigens onvermijdelijk. Worden alle kavels even hoog aangeslagen, dan zullen de vrije kavels zeer winstgevend worden, maar de sociale woningbouwkavels zwaar verliesgevend voor de eigenaar. Een deel van het plan zal dan niet ontwikkeld worden en de gemeente blijft met een groot tekort op de grondexploitatie zitten. De gemeente zal moeten bepalen in welke verhouding de verschillende uitgiftecategorieën de kosten moeten dragen. Deze verhouding hangt af van de uitgifteprijs. Een vrije sector woning zou bijvoorbeeld viermaal zoveel kunnen bijdragen als een sociale huurwoning. Er kan nog verder gedifferentieerd worden binnen uitgiftecategorieën, afhankelijk van de ligging, oppervlakte en inhoud. Hierbij doet zich de complicatie voor dat er bij de verschillende uitgiftecategorieën verschillende eenheden worden gehanteerd. Bij woningen zijn dat meestal aantallen, bij bedrijfsterrein vierkante meters uitgeefbaar terrein en bij kantoren vierkante meters bruto vloeroppervlakte. Om de kosten te kunnen omslaan moeten alle soorten eenheden worden omgezet in dezelfde basiseenheid. Bijvoorbeeld: een basiseenheid is één woning, 100 m² bedrijfsterrein, 100 m² volkstuin of 100 m² bruto vloeroppervlak kantoor. Elke uitgiftecategorie krijgt vervolgens een gewicht per basiseenheid. Bijvoorbeeld een goedkope woning krijgt 1, een volkstuin 0,1, een standaard vrije sectorwoning 4 en een school 1. Dit worden gewogen eenheden genoemd. Het gewicht is gerelateerd aan de uitgifteprijs. Tot slot worden de gewogen eenheden, die per categorie in het exploitatiegebied gerealiseerd worden, bij elkaar opgeteld. Bijvoorbeeld:

30 goedkope woningen: 30 teleenheden x 1 =	30 gewogen eenheden
5000 m ² volkstuin: 50 teleenheden x 0,1 =	5 gewogen eenheden
10 vrije sectorwoningen: 10 teleenheden x 4 =	40 gewogen eenheden +
	75 gewogen eenheden

Gesteld dat de kosten die in het exploitatiegebied omgeslagen moeten worden € 9 000 000 bedragen, dan is het bedrag per gewogen eenheid $\text{€ } 9\,000\,000 : 75 = \text{€ } 12\,000$. De exploitatiebijdrage voor een standaard vrije sectorwoning bedraagt dan $4 \times \text{€ } 12\,000 = \text{€ } 48\,000$, voor 100 m² volkstuin $0,1 \times \text{€ } 12\,000 = \text{€ } 1200$ en voor een goedkope woning $1 \times \text{€ } 12\,000 = \text{€ } 12\,000$.

De methodiek garandeert dat kostenstijgingen bij een herziening van het exploitatieplan moeten worden omgeslagen over het totale aantal gewogen eenheden. Als de totale kosten met tien procent stijgen, stijgt de exploitatiebijdrage per gewogen eenheid eveneens met tien procent. De meerkosten kunnen dus niet volledig op een deel van de eenheden afgewenteld worden.

bijdrage per vergunningaanvraag

Van de bedragen per vergunningaanvraag die uit de berekening voortvloeien worden vervolgens verschillende bedragen afgetrokken om tot het bedrag van de uiteindelijke bijdrage te komen. In de eerste plaats wordt de inbrengwaarde van het eigen perceel in mindering gebracht, omdat de gronden niet worden ingebracht. Voorts worden door de eigenaar van het perceel in verband met de exploitatie gemaakte kosten in mindering gebracht, omdat deze kosten niet door de gemeente worden gemaakt, terwijl daarvan wel was uitgegaan bij de berekening in het exploitatieplan. De voor rekening van de eigenaar van het perceel komende kosten worden daarbij gelijkgesteld aan de betrokken kosten volgens de grondexploitatieopzet. Het is derhalve niet relevant of de kosten voor de uitvoerende exploitant in werkelijkheid hoger of lager zijn dan de in de exploitatieopzet opgenomen raming.

invordering bijdrage

Het kan bij het kostenverhaal gaan om zeer grote bedragen. Een belangrijk aspect is dan ook de invorderbaarheid. Omdat er bij insolvente vergunninghouders of bij een faillissement een gereede kans bestaat op wanbetaling, zijn waarborgen geboden. Het incasseren van de opbrengst van de grondexploitatie doet zich tegelijkertijd voor met de start van de bouw. Het stilleggen van de bouw zal daarom over het algemeen een effectief middel zijn om betaling af te dwingen. In verhouding met de opbrengst van een woning is de bijdrage in het kostenverhaal immers gering en die opbrengst kan meestal pas geheel geïncasseerd worden wanneer de woning is voltooid.

Het is voor een koper van belang om te weten of op de vergunninghouder de plicht rust tot betaling van een bijdrage in het kostenverhaal. Daarom wordt bepaald dat in een publiek register aantekening wordt gemaakt van de percelen waarop het kostenverhaal van het exploitatieplan betrekking heeft.

verplichting particuliere eigenaren in relatie tot kostenverhaal

Uit de systematiek volgt dat bij particuliere grondexploitatie de percelen waarop hoge kosten en lage of geen opbrengsten rusten een nettobijdrage ontvangen uit de exploitatie, terwijl de percelen, waarop lage kosten en hoge opbrengsten samenvallen een nettobijdrage leveren. Het is echter niet gewenst dat een bijdrage ontvangen kan worden vanaf het moment dat het exploitatieplan wordt vastgesteld. Eerst dient de ontvanger van de bijdrage alle prestaties verricht te hebben die ingevolge het exploitatieplan op zijn perceel rusten. Hieronder valt ook het sluiten van een overeenkomst met de gemeente over de overdracht van een perceel, of een gedeelte daarvan, met een openbare bestemming.

eindafrekening en restitutie

Bij het opleggen van de exploitatiebijdrage op basis van een exploitatie-

plan zal veelal gewerkt moeten worden met ramingen. Het kan zijn dat uiteindelijk de werkelijk gemaakte kosten van de grondexploitatie veel hoger of lager uitvallen. Dat betekent dat de nadelen en voordelen van een verkeerde raming aan de gemeente toevallen. Het past in beginsel niet bij een systeem van kostenverhaal om meer gemeentelijke kosten te verhalen dan er werkelijk gemaakt worden. Dat pleit voor een systeem dat uiteindelijk wordt afgerekend op basis van werkelijk gemaakte kosten. Een voordeel hiervan is bovendien dat de rechterlijke toetsing iets terughoudender kan zijn. Een ander voordeel is dat daarmee de grondslag voor civielrechtelijke claims op basis van onverschuldigde betaling sterk wordt beperkt.

Uit een oogpunt van rechtszekerheid is het echter ongewenst dat nadat de kosten zijn verhaald via een bouwvergunning, de vergunninghouder in een later stadium geconfronteerd kan worden met een naheffing. Dat klemt temeer nu de vergunninghouder geen invloed kan uitoefenen op deze kosten. Hij is afhankelijk van het optreden van de gemeente. Voorts stimuleert zo'n systeem de gemeente onvoldoende de kosten in de hand te houden. Bovendien zouden grote problemen kunnen rijzen bij de invoering van een naheffing. Daarom is er voor gekozen het risico van een ongunstige eindafrekening bij de gemeente te laten. Alleen het voordelige eindsaldo van de kosten een grondexploitatie, komt voor verrekening in aanmerking.

Volledige verrekening heeft echter als nadeel dat de gemeente onvoldoende geprikkeld wordt om te besparen op de kosten. Het behaalde voordeel moet immers geheel of gedeeltelijk worden doorgesluisd naar de particuliere eigenaren. Daarom is gekozen voor een systeem waarbij een meevaller in de totale kosten van de grondexploitatie niet geheel wordt versleuteld. Voor zover de bereikte besparing een marge van vijf procent niet te boven gaat, behoeft geen restitutie plaats te vinden. Als wel restitutie moet plaatsvinden, mag de gemeente het bedrag onder de drempelwaarde behouden. Deze drempel is te vergelijken met de drempel bij vergoeding van planschade. Dit systeem bevat enerzijds stimulansen voor een gemeente om de kosten goed te ramen en in de hand te houden en doet anderzijds in voldoende mate recht aan de principes van kostenverhaal.

3.4 Handhaving en toezicht

Het wetsvoorstel betreft een wijziging van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. De daarin opgenomen toezichts- en handhavingsarrangementen zijn van toepassing op dit wetsvoorstel. Dat betekent dat burgemeester en wethouders verantwoordelijk zijn voor de handhaving. De strafrechtelijke handhaving zal veelal primair een taak zijn van door de gemeente aangestelde bijzondere opsporingsambtenaren, welke tevens belast zijn met de opsporing van andere ruimtelijke orderingsovertredingen.

Dit wetsvoorstel vereist een beperkte aanvulling van de wettelijke strafbepalingen. Een exploitatieplan kan direct werkende regels bevatten ten aanzien van het uitvoeren van werken en werkzaamheden. Overtreding van zo'n regel dient te worden aangemerkt als een strafbaar feit. In lijn met de strafbaarstelling van andere voorschriften in de Wro zal overtreding worden aangemerkt als een economisch delict. De Wet op de economische delicten zal hiervoor in het kader van de invoeringswet Wro worden aangepast.

Handhaving van de direct werkende voorschriften is een taak van het gemeentelijk bouwtoezicht. Bij locatieontwikkeling wordt vaak afgesproken door gemeenten en projectontwikkelaars dat de gemeente de

voorbereiding en het toezicht op de uitvoering van het bouwrijp maken voor zijn rekening neemt. In die situaties is een goed toezicht op de naleving van de voorschriften bij voorbaat verzekerd. In andere gevallen zullen de gemeentelijke handhavingsambtenaren het toezicht voor hun rekening moeten nemen.

3.5 Gevolgen voor de baatbelasting

Als een particuliere eigenaar geen bouwvergunning nodig heeft, maar de overheid niettemin ten bate van die particulier voorzieningen treft, waarvan de kosten geheel of gedeeltelijk behoren te worden verhaald op die eigenaar, blijft aanvullend op het exploitatieplan het instrument van de baatbelasting noodzakelijk. Voorbeelden zijn de aanleg van een parkeerplaatsen of de herinrichting van een winkelstraat, waarbij de gemeente de kosten (gedeeltelijk) in rekening zou willen brengen bij de winkeliers die van de ingreep profiteren. Ook de aanleg van riolering in het buitengebied wordt vaak via de baatbelasting bekostigd. Om het dubbel opleggen van kosten en doorkruising van het vergunningstelsel te voorkomen, zal indien nodig in de Gemeentewet worden bepaald dat in een exploitatiegebied kosten welke verhaald zijn of behoren te worden met toepassing van een bouwvergunning niet verhaald kunnen worden via de baatbelasting.

3.6 Bevoegdheden en sturing rijk, provincies en regio's

In de Nota Grondbeleid is aangegeven dat in het kader van de nieuwe Wro overwogen zou worden het rijk en de provincies nieuwe uitvoeringsbevoegdheden te geven. Daarbij gaat het volgens de Nota om de zogenoemde projectenprocedures en de bevoegdheid om bestemmingsplannen te maken als gemeenten in gebreke blijven. Wanneer het rijk en de provincies deze uitvoeringsbevoegdheden krijgen, ligt ook het verlenen van het voorkeursrecht en de onteigeningsbevoegdheid in de rede. Immers bij nieuwe uitvoeringsbevoegdheden horen ook uitvoeringsinstrumenten.

Inmiddels is de nieuwe regeling voor een rijksprojectenprocedure in werking getreden, die tevens de bevoegdheid verleent te onteigenen ten behoeve van dat project. In het wetsvoorstel Wro worden de bevoegdheden met betrekking tot vaststelling van een bestemmingsplan en de projectenprocedure toegekend aan provincie en rijk. Hierbij is er overigens geen koppeling gelegd met het eventueel in gebreke blijven van gemeenten. Bij de Invoeringswet Wro zal aan het rijk en de provincie de nog ontbrekende voorkeursrechtbevoegdheid worden toegekend, mits gekoppeld aan de uitvoeringsbevoegdheid met betrekking tot een bestemmingsplan of projectbesluit. Tevens zal worden bezien of de provincie een grotere rol bij onteigening dient te krijgen dan nu in artikel 87 van de onteigeningswet is voorzien.

Naast deze instrumenten voor actief grondbeleid speelt ook het faciliterend grondbeleid. Wanneer het rijk of een provincie een bepaalde locatie gaat ontwikkelen kan daarbij ook nog een deel met particuliere grondexploitatie en daarmee kostenverhaal aan de orde komen. Het is daarom denkbaar dat de in dit voorstel opgenomen bevoegdheden ook door het rijk of de provincie uitgeoefend kunnen worden, waarbij evenzeer een koppeling met een bestemmingsplan of projectbesluit noodzakelijk zal zijn.

Voor de Kaderwetgebieden worden in de Kaderwet bestuur in verandering de bevoegdheden op het terrein van het grondbeleid en de grondexploitatie geregeld. Een vergelijkbare regeling wordt voorgesteld in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in

verband met de instelling van plusregio's (Wgr-plus). Hierin worden de zeven kaderwetgebieden aangewezen als plusregio's. Het algemeen bestuur van zo'n plusregio kan een aantal grondbeleidsbevoegdheden naar zich toetrekken. Gemeenten kunnen echter niet meer de bevoegdheid tot het heffen van baatbelasting overdragen aan het bestuur van de regio. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wgr-plus is aangegeven dat bij de Invoeringswet Wro zal worden bepaald dat deze plusregio's ook de bevoegdheid aan zich kunnen trekken om een bestemmingsplan vast te stellen of een projectbesluit te nemen. Voor nog in te stellen plusregio's is deze mogelijkheid afhankelijk van delegatie door gemeenten. Gelet op deze bevoegdheden ligt het voor hand te bepalen dat de bevoegdheid tot het vaststellen van een exploitatieplan door het algemeen bestuur van een plusregio kan worden uitgeoefend. Complementair daaraan kan bepaald worden dat gemeenten de exploitatiebijdrage dienen over te maken aan de regio. Een nadere afweging van deze problematiek zal gemaakt worden in de Invoeringswet Wro.

De realisatie van particulier opdrachtgeverschap blijft op dit moment ver achter bij de rijksdoelstellingen. In het wetsvoorstel is daarom de mogelijkheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen met betrekking tot het particulier opdrachtgeverschap. Indien in de komende jaren ondanks het instrumentarium in dit wetsvoorstel het aanbod van vrije kavels achterblijft, wil de regering regels stellen teneinde te bewerkstelligen dat het rijksbeleid op dit punt geëffectueerd zal worden. Gedacht wordt aan het opleggen van een minimumpercentage, gerelateerd aan locaties van een bepaalde minimumgrootte of gerelateerd aan concreet aangewezen locaties, gebieden of gemeenten.

3.7 Europeesrechtelijke aspecten

aanbesteding

Bij het bouwrijp maken en inrichten van de openbare ruimte zal in veel gevallen de Nederlandse en Europese regelgeving met betrekking tot het aanbesteden van openbare werken aan de orde zijn. Bij grotere locaties wordt al snel de drempelwaarde van € 5 000 000 overschreden. Richtlijn 93/37 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 juni 1993 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken, is in Nederland geïmplementeerd via de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen en het daarop berustende Besluit overheidsaanbestedingen. Op 31 maart 2004 is een herziening van de richtlijn vastgesteld.¹

De richtlijn is niet alleen relevant voor situaties waarin de overheid als opdrachtgever optreedt. Ook op situaties waarin particuliere eigenaren – op basis van een overeenkomst met de gemeente – als opdrachtgever voor de aanleg van openbare werken kunnen optreden, is de regelgeving van toepassing. In zijn arrest van 12 juli 2001 (Scala-arrest) heeft het Hof van Justitie van de EG een belangrijke interpretatie van de richtlijn uit 1993 gegeven, welke ook onder de nieuwe richtlijn relevant is.² Het Hof concludeert dat wanneer de richtlijn van toepassing is op een bepaald werk, de vraag wie de eigendom heeft, niet relevant is voor de verplichting tot aanbesteden conform de richtlijn. Wanneer een particuliere eigenaar zelf de openbare werken wil realiseren, mag de gemeente de opdracht in zo'n geval dus niet zonder toepassing aan de richtlijn te geven aan de eigenaar gunnen. Hierdoor kan een patstelling ontstaan tussen de eigenaar die wil ontwikkelen en de overheid die dat ook wil maar de opdracht niet mag verlenen. Het is niet zeker of op grond van de huidige onteigeningswet de overheid deze patstelling kan doorbreken via een onteigening.

¹ Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, PbEG 30-4-2004.

² Arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 2001, zaak C-399/98, Ordine etc./Commune di Milano, Jur. 2001, p. I-05409, NJ 2002, 11.

Het wetsvoorstel laat nadrukkelijk de mogelijkheid open dat particuliere eigenaren als opdrachtgever voor openbare werken functioneren en zelf een aannemer selecteren. Wanneer echter de richtlijn van toepassing is op een bepaald werk, dient de richtlijn te worden nageleefd en kan de gemeente de opdracht alleen laten uitvoeren door een gegadigde die met inachtneming van de richtlijn de opdracht verworven heeft. In de praktijk wordt de naleving van de Europese aanbestedingsregels inmiddels veelal bewerkstelligd door in pps- en andere samenwerkingscontracten het voorbehoud op te nemen dat bij alle aanbestedingsopdrachten waarvoor dat van toepassing is, de Europese regelgeving inzake aanbesteding in acht genomen moet worden door partijen.

staatssteun

Naast de aanbestedingsrichtlijn zijn ook de regels voor staatssteun relevant voor de grondexploitatie. Artikel 87, eerste lid, van het EG-verdrag verbiedt het verlenen van staatssteun, welke bepaalde ondernemingen begunstigt, voorzover deze het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt. Zowel bij het aangaan van exploitatieovereenkomsten, het opstellen van het exploitatieplan als de gronduitgifte moet de gemeente zich rekenschap geven van de mogelijkheid van staatssteun. Wanneer een gemeente gronden onder de marktprijs uitgeeft of zonder afdoende tegenprestatie tekorten van een locatie welke geheel of gedeeltelijk door particuliere eigenaren wordt ontwikkeld, voor haar rekening neemt is in principe sprake van staatssteun in de zin van het verdrag, tenzij de steun valt onder een vrijstelling. Bekeken moet worden of er mogelijkkerwijs een vrijstellingsverordening van toepassing is. Vooral van belang in dit verband is de vrijstellingsverordening betreffende de zogenaamde «de minimis»-steun¹. Wanneer de steun boven het drempelbedrag (het totale bedrag aan «de minimis»-steun aan een zelfde begunstigde is maximaal € 100 000 in drie jaar tijd) uitkomt, dient deze eerst ter goedkeuring te worden aangemeld bij de Europese Commissie. Verder zijn in de vrijstellingsverordening van de Europese Commissie een aantal sectoren uitgezonderd (bijvoorbeeld de vervoerssector).²

De Europese Commissie heeft haar beleid inzake gronduitgifte en staatssteun in 1997 in een Mededeling (Mededeling van de Europese Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties) vastgelegd. Verkoop van grond en gebouwen van de overheid aan ondernemingen moet op basis van die Mededeling via een open en onvoorwaardelijke biedprocedure of op basis van een taxatie door een onafhankelijke deskundige die is uitgebracht vóór de verkooponderhandelingen. De in de taxatie vastgestelde marktprijs is de minimale aankoopprijs die kan worden overeengekomen zonder dat staatssteun wordt verleend. De Europese Commissie past deze beginselen ook toe op aankoop, uitgifte in erfpacht en verhuur door de overheid.

Wanneer een gemeente te maken krijgt met particuliere grondexploitatie zal zij in veel gevallen moeten onderzoeken of staatssteun in de zin van het EG-verdrag aan de orde is. Als dat zo is moet de gemeente onderzoeken of de steun valt onder een vrijstelling. Is dat niet het geval dan moet de gemeente de steunmaatregel aanmelden in Brussel of de grondexploitatie aanpassen. De in dit wetsvoorstel opgenomen regeling met betrekking tot de openbaarheid van exploitatieovereenkomsten en exploitatieplannen kan bijdragen aan een grotere transparantie van gemeentelijke grondprijzen en grondbeleid.

¹ Verordening (EG) nr. 69/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 (PbEG L 10) betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-verdrag op de de minimis-steun. Deze vrijstellingsverordening is gebaseerd op artikel 2 van Verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad van de Europese Unie van 7 mei 1998 (PbEG L 142) betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen.

² Inmiddels geldt er sinds 1 januari 2005 een aparte vrijstellingsverordening voor de sectoren landbouw en visserij met een drempelbedrag van € 3000; zie Verordening (EG) nr. 1860/2004 van de Commissie van 6 oktober 2004 (PbEG L 325) betreffende de toepassing van artikelen 87 en 88 van het EG-verdrag op de minimissteun in de landbouw- en visserijsector.

4. EFFECTEN VAN HET WETSVOORSTEL

4.1 Effecten op het grondbeleid

gemeentelijke keuzes in het grondbeleid

Nu de mogelijkheid van een exploitatieovereenkomst gehandhaafd wordt, kunnen gemeenten hun huidige praktijk voortzetten en er voor kiezen het nieuwe instrumentarium alleen in te zetten ten aanzien van free riders. Sommige daarvan zullen uiteindelijk kiezen voor een overeenkomst. Het exploitatieplan wordt bij die gemeenten dus niet de gangbare praktijk maar een stok achter de deur net zoals de baatbelasting bij uitleglocaties. Een gemeente kan er ook voor kiezen direct het publiekrechtelijke pad te bewandelen. Dat kan het geval zijn wanneer op voorhand duidelijk is dat de gemeente geen zaken kan of wil doen met de particuliere eigenaar of wanneer de gemeentelijke inzet vaststaat en onderhandelen overbodig is. Verwacht wordt dat deze situatie zich zelden voor zal doen.

ontwikkelingsproces

Van groot belang is dat de wettelijke regeling van het kostenverhaal en de locatie-eisen goed zijn in te passen in het ontwikkelingsproces van bouwlocaties. De effecten daarop zijn niet eenvoudig te duiden. Uit het onderzoek naar de administratieve lasten van het wetsvoorstel komt naar voren dat de onderhandelingen tussen gemeenten en projectontwikkelaars eenvoudiger zullen worden. Dit kan leiden tot minder lange onderhandelingen en dus tijdwinst. Ook op een andere wijze kan er een versnelling optreden. Een gemeente kan er voor kiezen een bestemmingsplan op te stellen terwijl er nog geen exploitatieovereenkomst is getekend. Particuliere eigenaren kunnen immers niet meer ontkomen aan kostenverhaal en locatie-eisen. Anderzijds kan er enige vertraging in het bouwproces optreden, wanneer gewacht wordt tot de onderhandelingen over een exploitatieovereenkomst in een laat stadium vastlopen, waardoor alsnog een exploitatieplan moet worden opgesteld.

bouwproductie

In een aantal gevallen zullen particuliere eigenaren een groter bedrag aan kostenverhaal voor hun rekening moeten nemen dan nu het geval is. Omdat het alleen kostenverhaal betreft, baatafoming is uitgesloten en tegelijkertijd het kostenverhaal niet hoger kan zijn dan de verwachte opbrengst van de grondexploitatie, en omdat het bedrag van het kostenverhaal in veel gevallen al ingecalculeerd zal zijn door de projectontwikkelaar, mag verwacht worden dat het negatieve effect op de bereidheid van ontwikkelaars om locaties te ontwikkelen betrekkelijk gering zal zijn. De vereenvoudiging van de ruimtelijke ordeningsprocedures, de mogelijkheid om de onderhandelingsperiode te verkorten, en de mogelijkheid om een bestemmingsplan sneller in procedure te brengen kunnen bijdragen aan enige versnelling van de bouwproductie.

grondmarkt

Het effect van dit wetsvoorstel op de grondmarkt zal gemonitord worden. Indien de wet aanleiding blijkt te geven tot ernstige marktverstoringen, zal een voorstel tot wetswijziging worden voorbereid. Vooralsnog wordt er uitgegaan van een gering effect van dit wetsvoorstel op de grondmarkt. In veel gevallen zullen ontwikkelaars geconfronteerd worden met een ongunstiger exploitatie omdat het bedrag van het kostenverhaal met toepassing van de bouwvergunning hoger zal uitpakken dan in de huidige situatie. Ongerechtvaardigde verschillen tussen ontwikkelaar en gemeente als gevolg van het kunnen afwentelen van kosten op de gemeente, zullen echter verdwijnen. Dit zou er toe kunnen leiden, dat een ontwikkelaar in het kader van de verwerving iets lagere prijzen zal bieden. Omdat nu in veel gevallen ook al kostenverhaal en soms zelfs baatafro-

ming plaatsvindt en een ontwikkelaar daar bij de verwerving al rekening mee heeft gehouden, zal dit effect naar verwachting gering zijn. Overigens kan bedrijfseconomisch gezien ook na introductie van het kostenverhaal via de bouwvergunning een ontwikkelaar in beginsel een hogere grondprijs bieden dan een gemeente, omdat een gemeente de grondprijs calculeert op basis van de grondexploitatie, terwijl een ontwikkelaar daarnaast ook rekening kan houden met het te behalen rendement bij de bouwexploitatie.

actief grondbeleid

In de visie van de regering op het gemeentelijk grondbeleid moet een gemeente kunnen kiezen voor verschillende rollen. Ook bij actief grondbeleid moeten gemeenten voldoende armslag houden. Bij de gronduitgifte worden kosten verhaald via de uitgifteprijs en locatie-eisen gesteld via de uitgiftevoorwaarden.

Verwacht wordt dat dit wetsvoorstel enige normerende invloed zal uitoefenen op het actief grondbeleid, waarbij overigens ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk effect hebben. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Wanneer een gemeente bij faciliterend grondbeleid stelselmatig een bepaald percentage particulier opdrachtgeverschap voorschrijft, zal zij dat percentage in beginsel ook in acht moeten nemen bij haar eigen locaties, tenzij duidelijk en overtuigend wordt gemotiveerd dat afwijking van het beleid gerechtvaardigd is. Door bij eigen locaties af te wijken, loopt een gemeente het risico dat de desbetreffende elementen in een bestemmingsplan of exploitatieplan met succes worden aangevochten bij de rechter.

publiek-private samenwerking

Het is van belang dat overheden en private partijen samenwerken aan ruimtelijke ontwikkelingen. De praktijk heeft geleerd dat een eenzijdige aanpak vaak tot suboptimale resultaten leidt. Een eenzijdige aanpak door de overheid bergt het risico in zich dat er onuitvoerbare plannen worden vastgesteld. Een eenzijdige aanpak door marktpartijen bergt het risico in zich dat publieke belangen onvoldoende tot gelding komen. Dit punt heeft zwaar meegewogen bij het opstellen van dit wetsvoorstel. Naar verwachting zal dit voorstel een positief effect hebben op publiek-private samenwerking, omdat free riders adequaat kunnen worden aangepakt en er meer duidelijkheid komt over kosten en locatie-eisen die de gemeente kan stellen.

kostenverhaal

Het wetsvoorstel leidt naar verwachting tot een hogere opbrengst aan kostenverhaal voor gemeenten. Het is voor een gemeente van belang de kosten en opbrengsten realistisch te ramen. Wanneer dat niet gebeurt, zullen partijen die er goed uitspringen mogelijk snel een bouwvergunning aanvragen en partijen die het gevoel hebben er ongunstig af te komen, het exploitatieplan aanvechten of wachten op een herziening. Het resultaat kan zijn dat een gemeente uiteindelijk met een ongedekt tekort blijft zitten, omdat reeds verleende vergunningen niet meer kunnen worden bijgesteld.

ruimtelijke kwaliteit

Wat betreft de inrichting en het beheer van de openbare ruimte verwacht de regering van de mogelijkheid om in het exploitatieplan regels op te nemen een positief effect. Mede door het verbeterde kostenverhaal met een verbeterde financiële positie van de gemeente, wordt een versterking van de ruimtelijke kwaliteit van het openbaar gebied verwacht. Doordat de gemeente met de vergunning minder invloed krijgt op de inrichting van het niet-openbare gebied dan met de exploitatieovereenkomst zou de ruimtelijke kwaliteit hiervan in beginsel kunnen afnemen. De regering

verwacht dat de minimumeisen op grond van het bestemmingsplan en de tucht van de markt zullen zorgen voor een adequaat kwaliteitsniveau. Doordat het wetsvoorstel via het kostenverhaal goede mogelijkheden biedt voor binnenplanse verevening, kunnen economisch minder sterke functies beter ontzien worden. Bovendien maakt de binnenplanse verevening het mogelijk dat ook onrendabele delen van locaties ontwikkeld kunnen worden, waardoor de totale kwaliteit kan toenemen.

baatbelasting

De introductie van het kostenverhaal via de bouwvergunning heeft tot gevolg dat de baatbelasting niet meer kan worden toegepast in exploitatiegebieden voor kosten welke met de bouwvergunning verhaald zijn of kunnen worden. Dit betekent dus een inperking van het werkingsgebied.

4.2 Effecten op actoren

bestuurslasten

Toepassing van dit wetsvoorstel brengt bestuurslasten met zich mee voor de gemeente. Deze lasten dienen echter afgezet te worden tegen de lasten die de huidige wetgeving oplevert. Zij zijn te relateren aan de verschillende uitvoeringsfasen. Het zal voor een gemeente goedkoper zijn een exploitatieplan op te stellen dan een baatbelastingverordening. Een exploitatieplan kan namelijk gebaseerd worden op de gewone exploitatieopzet voor een locatie. Een baatbelastingverordening vraagt echter om een nieuwe kostenopstelling, terwijl er ook nog ingewikkelde keuzes met betrekking tot de begrenzing van het gebate gebied gemaakt moet worden.

De overige administratieve en procedurele kosten zullen elkaar niet echt veel ontlopen.

In het kader van de rechtsbescherming wordt wel een verandering verwacht. De lasten van beroep en eventueel hoger beroep tegen het exploitatieplan zullen waarschijnlijk lager zijn dan de bestuurslasten van bezwaarschriften, beroep bij het gerechtshof en cassatie bij de Hoge Raad tegen de baatbelastingaanslagen. Dat wordt veroorzaakt door factoren als de deskundigheid van gemeenten, de aard van de procedure, de procesvertegenwoordiging en de aard en complexiteit van de beroepsgronden. De bestuurslasten bij de baatbelasting bedragen volgens deskundigen gemiddeld zo'n vijftig procent van de opbrengst. Op grond van het hiervoor gestelde wordt verwacht dat toepassing van dit wetsvoorstel aanzienlijk lagere bestuurslasten per geval zal opleveren.

Uit onderzoek is gebleken dat de baatbelasting wordt ingezet bij slechts 5 bouwlocaties per jaar. Bij het onderhavige wetsvoorstel wordt kostenverhaal via de bouwvergunning bij ongeveer 91 bouwlocaties verwacht. De totale bestuurslasten zullen dus wel stijgen, maar deze zullen ruimschoots worden gecompenseerd door hogere opbrengsten.

Het voorstel heeft overigens wel gevolgen voor de taakverdeling tussen college en raad. Bij het exploitatieplan heeft de gemeenteraad een prominente rol. Bij een exploitatieovereenkomst heeft de raad in beginsel geen stem meer. Het wetsvoorstel kan tenslotte leiden tot wijziging in de verhouding tussen rijk en gemeenten. Het voorstel bevat instrumenten om zo nodig doorwerking van het rijksbeleid te verzekeren.

lasten voor bedrijfsleven

Voor het bedrijfsleven zijn de mogelijke administratieve lasten en overige lasten van belang. Deze lasten zijn nader onderzocht¹. De huidige praktijk van samenwerking tussen projectontwikkelaar en gemeente kan worden

¹ SIRA Consulting BV, effectmeting wetsvoorstel grondexploitatie, Nieuwegein, 2004.

voortgezet. Omdat in veel gevallen overeenstemming wordt bereikt en die overeenstemming dankzij dit wetsvoorstel mogelijk minder onderhandelingsinspanning en tijd vergt, zal er in de samenwerkingsfase naar verwachting sprake zijn van een afname van onderhandelingskosten voor het bedrijfsleven van ongeveer € 300 000 per jaar. Daartegenover brengen een exploitatieplan en een bouwvergunning met kostenverhaal nieuwe administratieve lasten met zich mee. Deze lasten dienen vergeleken te worden met de lasten die de baatbelasting oplevert. In het onderzoek worden de jaarlijkse administratieve lasten van de baatbelasting op ongeveer € 98 000 geschat, omdat de baatbelasting slechts zelden wordt toegepast voor bouwlocaties (zo'n vijf keer per jaar). De onderzoekers verwachten dat er ongeveer 91 exploitatieplannen zullen worden vastgesteld, waartegen bedrijven vrijwel altijd in beroep en zo mogelijk in hoger beroep zullen gaan. De administratieve lasten voor het bedrijfsleven worden geschat op ongeveer € 646 000 per jaar. Netto is er een toename van ongeveer € 548 000, waarvan € 300 000 aan lagere onderhandelingskosten kan worden afgetrokken.

Mede omdat de lastenverzwaring voornamelijk voortvloeit uit een betere rechts-bescherming voor het bedrijfsleven en de gemiddelde lasten per bedrijf bij toepassing van het wetsvoorstel veel lager uitvallen dan bij toepassing van het huidig instrumentarium, geeft deze lastenstijging van € 248 000 geen aanleiding het wetsvoorstel te heroverwegen. De adviescommissie toetsing administratieve lasten voor het bedrijfsleven heeft het wetsvoorstel niet geselecteerd in het kader van een eventuele toets naar de administratieve lasten.

Naast de administratieve lasten brengt het wetsvoorstel ook hogere financiële lasten voor het bedrijfsleven met zich mee. Verwacht mag worden dat het bedrijfsleven een groter deel van de kosten van ontwikkeling van bouwlocaties zal betalen bij toepassing van dit wetsvoorstel dan bij toepassing van de baatbelasting.

gevolgen rechterlijke macht

Bij de administratieve lasten is aangegeven dat er door eigenaren waarschijnlijk veel gebruik gemaakt zal worden van de rechtsbescherming tegen het exploitatieplan, omdat er geen overeenstemming is bereikt en het om zeer grote bedragen kan gaan. Het betreft ongeveer 91 beroepen bij rechtbanken en honderd beroepen en hoger beroepen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen exploitatieplannen. Tevens zullen wat meer beroepen tegen bouwvergunningen worden ingesteld. Dat betreft circa 37 zaken bij rechtbanken en circa zeven hoger beroepen. Dit impliceert een verzwaring van de lasten van de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met naar verwachting respectievelijk circa € 321 000 en circa € 259 000 per jaar. Het op 23 mei 2003 ingediende wetsvoorstel Wro, waarvan het onderhavige wetsvoorstel deel zal uitmaken, zal leiden tot een afname van de belasting van de rechtbanken, welke, ook wanneer rekening wordt gehouden, met de lastenstijging tengevolge van de op 28 april 2004 ingediende tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel Wro, de onderhavige lastenstijging ruimschoots compenseert. De verhoging van de lasten voor de Afdeling bestuursrechtspraak wordt ruimschoots gecompenseerd door de lastendaling tengevolge van de genoemde tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel Wro.

Een burger kan niet alleen als particuliere eigenaar in een exploitatiegebied, maar ook als aanvrager van een bouwvergunning, als omwonende of als woningzoekende betrokken zijn. Het voorstel voorziet in een grotere rol voor de burger bij de uitvoering van het bestemmingsplan, doordat in het bestemmingsplan de woningcategorieën kunnen worden opgenomen. Tevens wordt de rechtsbescherming enigszins verruimd doordat tegen een exploitatieplan beroep kan worden ingesteld door een

belanghebbende in het exploitatiegebied. In de huidige situatie is tegen de exploitatieopzet bij een bestemmingsplan geen beroep mogelijk. Voor woningzoekenden kan de wet bijdragen aan de realisatie van vrije kavels en sociale woningbouw.

5. VERHOUDING TOT ANDERE WETTELIJKE REGELINGEN

Woningwet

In het nieuwe systeem wordt de exploitatiebijdrage gekoppeld aan de bouwvergunning. De noodzakelijke wijziging van de Woningwet zal worden gerealiseerd via de Invoeringswet Wro. Aan artikel 44, eerste lid, van de Woningwet zal worden toegevoegd dat een bouwvergunning eveneens geweigerd moet worden bij strijd met het exploitatieplan. Tevens zullen in het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning aanvullende indieningsvereisten voor bouwplannen, welke in aanmerking komen voor kostenverhaal opgenomen worden. Daarnaast zullen in de bouwvergunning voorschriften kunnen worden opgenomen in verband met de grondexploitatie. Daarvoor zal artikel 56 van de Woningwet moeten worden aangepast.

Tenslotte zal een aanhoudingsgrond worden geïntroduceerd in verband met het nog niet onherroepelijk zijn van een exploitatieplan (een nieuw artikel 50a Woningwet). Voorgesteld zal worden dat burgemeester en wethouders een beslissing omtrent een aanvraag om bouwvergunning aanhouden indien deze grondexploitatie-relevante aspecten in zich heeft en het desbetreffende exploitatieplan nog niet onherroepelijk is vastgesteld. Hiermee wordt voorkomen dat bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingesteld tegen een bouwvergunning terwijl er tegelijkertijd procedures kunnen lopen tegen het aan de bouwvergunning ten grondslag liggende exploitatieplan. Het proceseconomisch belang is hiermee gediend. Overigens geldt zo'n aanhoudingsplicht niet wanneer de gemeenteraad heeft besloten geen exploitatieplan vast te stellen. Ook kan de aanhoudingsplicht doorbroken worden wanneer de in het geding zijnde belangen naar het oordeel van burgemeester en wethouders niet opwegen tegen het belang dat is gemoeid met een versnelde vergunningverlening.

Algemene wet bestuursrecht

Voor de totstandkomingsprocedure van het exploitatieplan is aangehaakt bij de regeling in afdeling 3.4 van de Awb. In verband met de rechtszekerheid voor eigenaren zijn in afwijking van afdeling 3.4 enige aanvullende bepalingen opgenomen. Tevens wordt in afwijking van de Awb, maar in aansluiting bij de rechtsbescherming tegen bestemmingsplannen gekozen voor rechtsreeks beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, indien de vaststelling van het exploitatieplan samenloopt met de vaststelling van een bestemmingsplan. Deze keuze is toegelicht in paragraaf 3.3.a. In de overige gevallen wordt wel uitgegaan van de Awb. Voor de toepassing van de bijzondere invorderingsmaatregelen wordt uitgegaan van de vierde tranche Awb.

Gemeentewet

De regeling van de baatbelasting behoeft waarschijnlijk een beperkte aanpassing in verband met dit wetsvoorstel. De afbakening tussen de baatbelasting en de bouwvergunning zal via de Invoeringswet Wro dan ook mogelijk resulteren in een wijziging van artikel 222 van de Gemeentewet, inhoudende dat geen baatbelasting kan worden geheven ter zake van kosten welke via een bouwvergunning zijn of behoren te worden verhaald.

onteigeningswet

Een aanscherping van de onteigeningswet in verband met de grondexploitatie wordt niet noodzakelijk geoordeeld. Zo nodig kunnen gronden worden onteigend ter uitvoering van het bestemmingsplan. Dat geldt in de eerste plaats voor percelen met een openbare bestemming. Maar ook voor andere percelen kan onteigening worden ingezet indien de gemeente de uitvoering zelf ter hand wil nemen en de particuliere eigenaar niet bereid of in staat is de bestemming zelf te realiseren. Bij de beoordeling van het beroep op zelfrealisatie door een particuliere eigenaar wordt de positie van de gemeente enigszins versterkt door dit wetsvoorstel. Een particuliere eigenaar moet bereid en in staat zijn te voldoen aan de eisen in het bestemmingsplan. Dat betekent dat ook onteigend kan worden als een eigenaar niet bereid is sociale woningbouw of vrije kavels te realiseren.

Monumentenwet en archeologie

De implementatie van het verdrag van Valletta (archeologische monumentenzorg) zal ook in het kader van de grondexploitatie dienen door te werken. Daartoe zullen de kosten van archeologische onderzoeken en maatregelen worden opgenomen in de kostensoortenlijst bij een ingevolge dit wetsvoorstel op te stellen algemene maatregel van bestuur. Het wetsvoorstel archeologische monumentenzorg bevat een bepaling die het mogelijk maakt deze kosten te verhalen met toepassing van artikel 42 van de WRO. Via de Invoeringswet Wro zal deze verwijzing worden aangepast aan dit wetsvoorstel.

Wet op de economische delicten

In paragraaf 3.4 is aangegeven dat overtreding van direct werkende regels in het exploitatieplan zal worden aangemerkt als een overtreding in de zin van de Wet op de economische delicten. Deze wijziging wordt eveneens meegenomen in de Invoeringswet Wro.

Wgr-plus

De toekenning van de in dit wetsvoorstel opgenomen grondbeleidsbevoegdheden aan rijk, provincie en regio's is besproken in paragraaf 3.6. Hierover zal in het kader van de Invoeringswet Wro besluitvorming plaatsvinden. Mogelijk leidt dit tot een aanpassing van de Wgr-plus.

Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen

In paragraaf 3.3.a is aangegeven dat het wenselijk is om bij de onroerende zaken waarvoor volgens een vastgesteld exploitatieplan een exploitatiebijdrage wordt geheven, een aantekening in te schrijven in een openbaar register. Voor de regeling van de inschrijving zal worden aangesloten bij de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (Wkpb). De exploitatiebijdrage kan worden aangemerkt als een beperkingenbesluit als bedoeld in artikel 2 van de Wkpb en zal voor toepassing van die wet bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen.

overgangsrecht

Als overgangsrechtelijke voorziening zal in de Invoeringswet Wro worden bepaald dat deze wet niet van toepassing is op aanvragen om bouwvergunning voor zover deze in overeenstemming zijn met een voor inwerkingtreding van deze wet vastgesteld bestemmingsplan of verleende vrijstelling van een bestemmingsplan.

6. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

artikel I, onderdelen A, B en C

In paragraaf 3.1 is aangegeven dat het wenselijk is dat de gemeente in een bestemmingsplan of projectbesluit eisen kan stellen met betrekking tot de woningbouwcategorieën. Dat is op grond van de huidige WRO niet mogelijk. Met de onderdelen A en B wordt dit mogelijk gemaakt. Het begrip «uitvoerbaarheid» geeft hier aan op welke wijze het bestemmingsplan dient te worden uitgevoerd. Tot de uitvoerbaarheidsregels behoren ook regels met betrekking tot de woningbouwcategorieën (bijvoorbeeld een percentage sociale woningbouw). Het is in elk geval nadrukkelijk niet de bedoeling in dit kader andere uitvoeringsaspecten te regelen zoals bijvoorbeeld de verhouding tot de Flora- en faunawet. Zo'n onderwerp gaat de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel te buiten.

In het ter uitvoering van de nieuwe Wro vast te stellen nieuwe Besluit ruimtelijke ordening zullen de woningbouwcategorieën die voor opname in een bestemmingsplan of projectbesluit in aanmerking kunnen komen nader worden aangegeven, met zo nodig bepalingen die een goede doorwerking en handhaving van deze regels verzekeren. Onderdeel C maakt deze nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur mogelijk. In hoofdstuk 4 is aangegeven dat in ieder geval particulier opdrachtgeverschap en sociale woningbouw zullen worden aangemerkt als woningbouwcategorieën waarvoor een bestemmingsplan of projectbesluit regels kan bevatten.

artikel I, onderdeel D

Artikel 6.4a vormt een getrouwe vertaling van artikel 49a van de huidige wet op de Ruimtelijke Ordening, zoals dit artikel bij de meest recente wijziging van die wet daarin is opgenomen. Voor een toelichting kan naar de op die wijziging betrekking hebbende parlementaire stukken worden verwezen.¹

artikel I, onderdeel E

artikel 6.12 (exploitatieplan)

Artikel 6.12, eerste lid, geeft de rechtsbasis voor het exploitatieplan. De gemeenteraad is verplicht een exploitatieplan vast te stellen wanneer binnen het exploitatiegebied bepaalde bouwplannen kunnen worden gerealiseerd. Deze bouwplannen worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Het gaat alleen om bouwplannen waarbij kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen aan de orde kunnen zijn. Dat zal vaak het geval zijn bij nieuwbouwplannen, maar kan ook voorkomen bij forse uitbreidingen van bestaande gebouwen of bij verbouwingen gepaard gaande met functiewijzigingen, bijvoorbeeld de omzetting van een fabriekspand in appartementen.

In het tweede lid wordt een belangrijke nuancering van de verplichting uit het eerste lid aangebracht. Wanneer het kostenverhaal van de grondexploitatie en het stellen van locatie-eisen anderszins geregeld is, is er geen noodzaak een exploitatieplan vast te stellen. De gewenste rechtsgevolgen worden dan immers al langs een andere weg bewerkstelligd. Daarom is bepaald dat de gemeenteraad bij vaststelling van een bestemmingsplan of projectbesluit kan besluiten dat er in een dergelijke situatie geen exploitatieplan hoeft te worden vastgesteld. Deze beslissing is gekoppeld aan het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan of projectbesluit, omdat deze besluiten de verlening van een bouwvergunning planologisch

¹ Kamerstukken II 2003/04/05, 29 490, nrs. 1–12; Handelingen II 15 december 2004, blz. 2333 e.v.; Kamerstukken I 2004/05, 29 490, A-D.

mogelijk maken. Tegen deze beslissing kan beroep worden ingesteld door belanghebbenden.

Het derde lid bevat een delegatiebepaling. In de Wro wordt geregeld dat de gemeenteraad de bevoegdheid tot het vaststellen van een projectbesluit kan delegeren aan burgemeester en wethouders. In het verlengde daarvan dient ook de bevoegdheid tot het vaststellen van een exploitatieplan bij zo'n projectbesluit gedelegeerd te kunnen worden.

In het vierde lid is nog een koppeling gelegd met het bestemmingsplan en het projectbesluit. Een exploitatieplan dient gelijktijdig met het eerste bestemmingsplan of projectbesluit dat in de grondexploitatie voorziet te worden vastgesteld. Zo krijgt een aanvrager van een bouwvergunning tijdig zekerheid over het kostenverhaal.

Het vijfde lid maakt het mogelijk dat bij een gemeentegrensoverschrijdende locatie desgewenst een overkoepelend intergemeentelijk exploitatieplan kan worden vastgesteld. Dit hangt af van de vrijwillige samenwerking van de desbetreffende gemeenten. Indien een intergemeentelijk exploitatieplan wordt vastgesteld, leidt het vierde lid er niet toe dat alle betrokken gemeenteraden op dezelfde dag het exploitatieplan en bijbehorend bestemmingsplan moeten vaststellen. Het vierde lid legt uitsluitend een koppeling tussen de vaststelling van het exploitatieplan en het bestemmingsplan of projectbesluit voor de besluitvorming binnen de eigen gemeente. Ingevolge artikel 3.8, tweede lid, dient de bekendmaking van een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan (met eventueel bijbehorend exploitatieplan) plaats te vinden binnen twee weken na die vaststelling. Wanneer hierbij meer gemeenten zijn betrokken kan deze termijn, gelet op bijvoorbeeld een mogelijk verschillende vergaderfrequentie wel eens te kort zijn. Daarom is voor deze situatie in het vijfde lid een specifieke voorziening opgenomen in die zin dat de termijn begint na vaststelling van het plan in de «laatste» van de betrokken gemeenten.

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. Bij een globaal 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 werken worden uitgevoerd, welke mogelijk in strijd blijken te zijn met die regels, is het zesde lid opgesteld. Dat bepaalt dat in zo'n situatie het exploitatieplan 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.

artikel 6.13 (inhoud exploitatieplan)

Het exploitatieplan is in feite een aangeklede exploitatieopzet. Omdat het begrip exploitatieopzet gemeengoed is, maar de exploitatieopzet aangevuld kan worden met een aantal eisen en regels, is gekozen voor een andere naam.

Het eerste lid bevat de verplichte onderdelen. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid dient in ieder geval de begrenzing van het exploitatiegebied op een kaart te worden aangegeven. Voorts dient het exploitatieplan duidelijk aan te geven welke werken en werkzaamheden verricht zullen worden in het kader van de grondexploitatie. Daarnaast bevat het exploitatieplan een verplichte exploitatieopzet, omdat het in vrijwel alle gevallen primair wordt vastgesteld met het oog op kostenverhaal. In de

zeldzame gevallen waarin geen kostenverhaal maar wel locatie-eisen nodig zijn, heeft de exploitatieopzet geen wezenlijke betekenis, maar dient deze slechts ter illustratie dat het kostenverhaal afdoende geregeld is.

Het tweede lid bevat de facultatieve onderdelen. Deze zijn met name van belang voor de situatie dat een particuliere eigenaar opdrachtgever is voor de grondexploitatie. De gemeente kan in zo'n geval een aantal eisen stellen, in de eerste plaats aan het bouwrijp maken van de gehele locatie. Deze eisen kunnen niet beperkt worden 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. Voor de openbare ruimte gaan de eisen verder. De inrichting van de openbare ruimte dient te voldoen aan door de gemeente gestelde specificaties. Veelal zal de gemeente eisen dat een werkschrijving en een inrichtingstekening ter goedkeuring worden voorgelegd. Ook kan de gemeente eisen stellen met betrekking tot het toezicht op de uitvoering.

Bij grondexploitatie zijn de inbrengwaarden van de gronden een belangrijk element. Er bestaan verschillende berekeningsmethoden voor die grote verschillen kunnen opleveren. Het wordt wenselijk geoordeeld dat het wetsvoorstel op dit punt duidelijkheid verschaft. De inbrengwaarde dient gebaseerd te worden op de verkeerswaarde van de grond. Er is aangesloten bij de regeling in de Wvg van de verkeerswaarde, omdat er vanuit wordt gegaan dat particuliere eigenaren zelf de planrealisatie ter hand nemen of vrijwillig de grond inbrengen bij de gemeente. Net als bij de Wvg zijn daarom in het vierde lid artikel 40b tot en met 40f van de onteigeningswet van toepassing verklaard. Wanneer sprake is van onteigening levert aansluiting bij de verkeerswaarde problemen op, omdat de gemeente dan kan blijven zitten met niet verhaalbare kosten, terwijl deze kosten wel noodzakelijk waren voor de grondexploitatie. De schadeloosstelling bij onteigening kan immers hoger uitvallen dan de verkeerswaarde. Daarom wordt bij percelen die onteigend zijn waarvoor een onteigeningsbesluit genomen is, of welke op grondslag van onteigening zijn verworven, aangesloten bij de onteigeningswaarde.

Het zesde lid geeft de basis om bij algemene maatregel van bestuur de verschillende categorieën van opbrengsten en te verhalen kostensoorten aan te wijzen. Deze aanwijzing van kostensoorten wordt in het wetsvoorstel verplicht voorgeschreven, omdat het uit een oogpunt van rechtszekerheid van groot belang wordt geacht dat er een uniform kader voor publiekrechtelijk kostenverhaal wordt geschapen. Op dat punt is al leergeld betaald bij de introductie van artikel 42 WRO in 1965. Binnen de kortste keren ontstond toen de behoefte aan een uniformering van de exploitatieverordening.

In aanvulling op de verplichte algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het zesde lid, geeft het zevende lid bevoegdheid om bij amvb nadere (uitvoerings)regels te geven over het opstellen en berekenen van de exploitatieopzet en over de kaarten, eisen en regels bedoeld in het tweede lid. Zo nodig zullen de begrippen «bouwrijp maken», «openbare ruimte» en «nutsvoorzieningen» en de eisen die er aan gesteld kunnen worden, nader kunnen worden ingevuld.

Voorts kunnen regels worden gesteld over kosten, die worden opgenomen in de exploitatieopzet. De regering is in dat kader voornemens een maximering voor te schrijven van de kosten van het opstellen van gemeentelijk ruimtelijke plannen en de overige gemeentelijk apparaatskosten. Hierbij wordt gedacht aan een percentage van de totale grondexploitatiekosten. Nader zal worden gezien of een differentiatie van dit percentage wenselijk is, afhankelijk van de aard en omvang van een plan.

artikel 6.14 (procedurebepalingen exploitatieplan)

Voor de procedure voor totstandkoming van het exploitatieplan is aangesloten bij de Awb (de nieuwe afdeling 3.4) en de regeling van het bestemmingsplan. Dat houdt in dat burgemeester en wethouders in een dagblad of plaatselijk nieuwsblad meedelen dat een ontwerp-exploitatieplan ter visie wordt gelegd en belanghebbenden daarover een zienswijze kunnen indienen bij de gemeenteraad. Het ontwerp dient vervolgens gedurende zes weken ter visie te worden gelegd waarna de raad mede op basis van de ingekomen zienswijzen het plan vaststelt. Omdat eigenaren in een exploitatiegebied een bijzonder belang hebben bij een exploitatieplan, is bepaald dat de gemeente aan hen een kennisgeving stuurt.

artikel 6.15 (herziening exploitatieplan)

Artikel 6.15, eerste lid, bepaalt dat in beginsel bij een herziening van een exploitatieplan dezelfde procedure gevolgd wordt als bij de eerste vaststelling. Deze verplichting kan echter tot onnodige bestuurs- en administratieve lasten leiden, wanneer de herziening beperkt is.

Daarom kan ingevolge het tweede lid worden volstaan met een lichtere procedure wanneer de herziening niet-structurele wijzigingen betreft. In zo'n situatie worden de belangen van eigenaren en derden niet aangetast door het ontbreken van een zienswijzeprocedure. Om enig houvast te bieden bij het begrip niet-structurele wijzigingen, zijn in het wetsvoorstel enkele wijzigingen opgesomd waarvan bij voorbaat kan worden aangenomen dat ze niet-structureel van aard zijn. Met methoden van indexering wordt aangegeven de in de gemeente vastgestelde wijze van vooruitberekening van het te verwachten grondexploitatie resultaat, alsmede de daarbij jaarlijks door de raad vast te stellen parameters voor rekenrente en inflatie.

artikel 6.16 (kostenverhaal: begrenzing ten hoogste verhaalbaar bedrag)

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat een gemeente een financieel-economisch uitvoerbaar plan vaststelt. Indien de exploitatie een negatief saldo vertoont, dient de gemeente voor dekking van het tekort zorg te dragen of een ander plan op te stellen dat geen exploitatietekort vertoont. Die dekking kan de gemeente zelf leveren, maar daarover kunnen ook met een derde partij afspraken worden gemaakt. Dat de gemeente via het exploitatieplan en de bouwvergunning op particuliere eigenaren de kosten slechts mag verhalen tot het bedrag van de opbrengsten wordt met dit artikel tot uitdrukking gebracht. Dit vormt een belangrijke bescherming van particuliere eigenaren tegen het te hoog oplopen van de kosten van de locatie. Tevens biedt de bepaling een waarborg voor de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan voor particuliere eigenaren bij gelijkblijvende marktomstandigheden.

artikel 6.17 (grondslag en wijze van kostenverhaal)

Artikel 6.17 bevat de rechtsbasis voor het kostenverhaal. De gemeente is

voor bepaalde bouwplannen verplicht tot kostenverhaal op de wijze als voorzien in artikel 6.17, eerste lid. Maar wanneer ten aanzien van zo'n bouwplan het kostenverhaal contractueel of via de gemeentelijke gronduitgifte geregeld is, mag de gemeente deze kosten niet meer via de bouwvergunning verhalen. Wanneer in een contract dat gesloten is voor vaststelling van een exploitatieplan een lagere bijdrage is afgesproken dan met toepassing van artikel 6.17 opgelegd zou worden, is het de vraag of dat aanvullend kostenverhaal wenselijk is. Het is wenselijk zekerheid te creëren voor particuliere eigenaren die over dat bouwplan gecontracteerd hebben. Bovendien zou een naheffing de contractspraktijk kunnen ondermijnen. Daarom is bepaald dat contractanten die voor een bepaald bouwplan een exploitatiebijdrage hebben voldaan, niet meer voor dat bouwplan met een naheffing met toepassing van artikel 6.17 geconfronteerd kunnen worden. Die eerdere bijdrage vrijwaart tegen kostenverhaal via de bouwvergunning. Door een exploitatiebijdrage overeen te komen verspeelt de gemeente het recht op aanvullend kostenverhaal. Andersom betekent dit dat wanneer volgens de regelen der kunst een hoger bedrag is overeengekomen, de wederpartij bij de overeenkomst geen recht op een lagere bijdrage kan ontlenen aan het exploitatieplan, tenzij zo'n verrekening in het contract is opgenomen. Naast een exploitatieovereenkomst behoort ook een gronduitgiftecontract met de gemeente te vrijwaren tegen later kostenverhaal door de gemeente. Anders zou de gemeente twee keer voor hetzelfde plan kostenverhaal kunnen plegen.

Het tweede lid gaat in op de voorschriften die burgemeester en wethouders aan de bouwvergunning kunnen verbinden in verband met de betaling van de exploitatiebijdrage. Burgemeester en wethouders zijn vrij om een termijn te stellen waarbinnen betaald moet worden. Ze kunnen desgewenst de termijn koppelen aan een gebeurtenis in de toekomst, zoals de start van de bouw. Ook kunnen burgemeester en wethouders een betalingsregeling met gefaseerde betaling voorschrijven. Omdat daarbij de risico's van invordering door de gemeente toenemen, is bepaald dat burgemeester en wethouders in een dergelijke situatie aanvullende zekerheden kunnen eisen, zoals een bankgarantie. Aanvullende zekerheden kunnen voorts op hun plaats zijn bij het opnieuw verstrekken van een bouwvergunning, nadat een eerdere wegens wanbetaling is ingetrokken.

artikelen 6.18 en 6.19 (kostenverhaal: berekening verhaalbaar bedrag per eenheid)

In paragraaf 3.3.c van het algemene deel van de toelichting is al uitgebreid op de berekeningsmethode ingegaan. De berekeningsmethode is opgenomen in het wetsvoorstel om ook op dit belangrijke punt rechtszekerheid te bieden aan particuliere eigenaren.

artikel 6.20 (kostenverhaal: eindafrekening)

Om te bereiken dat niet meer dan de werkelijke gemeentelijke kosten verrekend worden, is voorzien in een systeem van nacalculatie. Wanneer de geraamde kosten uiteindelijk meevallen, zal de gemeente die meevaller, mits een bepaalde drempel wordt overschreden, moeten terugbetalen aan degenen die betaald hebben op grond van het exploitatieplan. Tegenvallers worden niet verrekend. Die zijn voor risico van de gemeente. Hierop is al eerder in toelichting ingegaan, evenals op de drempel die daarbij wordt gehanteerd. Aanvullend wordt opgemerkt dat in beginsel alleen gerealiseerde mee- en tegenvallers van de gemeentelijke kosten volledig worden berekend. Bij de opbrengsten worden niet de werkelijk behaalde opbrengsten berekend. Wel wordt rekening gehouden met de opbrengstcategorieën en de wegingsfactoren die daaraan zijn toegekend. Wanneer in een exploitatiegebied het woningbouwprogramma verandert

werkt dit dus wel door, maar een verandering in de woningprijzen niet. Hiervoor is gekozen omdat het gaat om kostenverhaal en omdat de opbrengsten en particuliere kosten voor risico komen van degenen die deze realiseren. In beginsel hoort een gemeente de eindafrekening op te maken nadat alle in het exploitatieplan voorziene werken en werkzaamheden zijn voltooid.

In het eerste lid is de termijn voor de eindafrekening gesteld op drie maanden na voltooiing van de werken. Om te voorkomen dat een grondexploitatie in het geheel niet wordt afgesloten, is tevens bepaald dat de grondexploitatie in ieder geval na tien jaar moet worden afgesloten. De meeste grondexploitaties zullen binnen deze termijn worden afgerond. Degenen die een exploitatiebijdrage hebben betaald, krijgen dus na maximaal tien jaar en drie maanden te maken met een eindafrekening en eventueel restitutie.

artikel 6.21 (kostenverhaal: invordering en sancties bij wanbetaling)

Hoewel het bij het kostenverhaal vaak om grote bedragen zal gaan, kan worden volstaan met een bescheiden invorderingsinstrumentarium. Over het algemeen zullen de opbrengsten van commerciële grondexploitatie voor een groot deel geïncasseerd worden bij de start van de bouw en tijdens de bouw. Het lijkt daarom een effectieve sanctie wanneer kan worden ingegrepen in die bouw.

In het eerste lid is bepaald dat burgemeester en wethouders bij wanbetaling de bouw kunnen stilleggen of kunnen bepalen dat de bouw niet mag starten. Om zoveel mogelijk rechtszekerheid te bieden en juridische procedures te vermijden zijn daarbij duidelijke termijnen gesteld.

Het tweede lid biedt een handvat voor burgemeester en wethouders indien andere sancties onvoldoende effect hebben. Hierbij wordt aangesloten bij de reguliere invorderingsmogelijkheden in de Awb.

Het derde lid komt aan de orde wanneer de sanctie van het eerste lid onvoldoende succes heeft. Als niet kunnen bouwen niet helpt kunnen burgemeester en wethouders de bouwvergunning intrekken. Indien een bouwvergunning wordt ingetrokken kunnen burgemeester en wethouders vervolgens op aanvraag een nieuwe bouwvergunning met dezelfde inhoud verlenen.

artikel 6.22 (betaling door de gemeente)

Het kan voorkomen dat de in een exploitatieplan geraamde grondexploitatiekosten voor het treffen van voorzieningen op een bepaald perceel de opbrengsten zullen overtreffen. In dat geval heeft degene die kosten voor zijn rekening neemt, recht op een vergoeding op basis van het exploitatieplan. Artikel 6.22 bepaalt dat de eigenaar geen recht kan doen gelden op de bijdrage voordat de met het perceel verband houdende in het exploitatieplan opgenomen prestaties zijn verricht. Die prestaties kunnen niet alleen bestaan uit de uitvoering van de in het exploitatieplan voorziene werken en werkzaamheden, maar ook uit de overdracht aan de gemeente van gronden, bestemd voor openbare ruimte. Wanneer een eigenaar weigert dergelijke gronden over te dragen, terwijl dit wel in het exploitatieplan voorzien was, kan de gemeente op haar beurt weigeren de bijdrage te verstrekken. Op een financiële verstrekking die valt binnen de termen van artikel 4:21 is de subsidietitel van de Awb (titel 4.2) van toepassing. De toepasselijkheid daarvan wordt voor de exploitatiebijdragen als bedoeld in artikel 6.22 niet wenselijk geacht, omdat de bepa-

lingen van de subsidietitel niet zijn toegesneden op het onderhavige wetsvoorstel.

Ingevolge de omschrijving in artikel 4:21 van de Awb is niet uitgesloten dat een gemeentelijke bijdrage als bedoeld in artikel 6.22 in bepaalde gevallen zou kunnen worden aangemerkt als een subsidie in de zin van de Awb. Daarom is de toepasselijkheid van titel 4.2 van de Awb expliciet uitgesloten in het tweede lid.

artikelen 6.23 (verordening)

Hoewel het wetsvoorstel uitgaat van gemeentelijke contractsvrijheid bij de grondexploitatie, bestaat er in de praktijk behoefte aan enige inkadering. De gemeente is verplicht om een verordening vast te stellen waarin de procedure wordt aangegeven voor de omgang met particuliere eigenaren die een overeenkomst willen aangaan. Zo kan een gemeente aangeven op welke wijze een verzoek tot het sluiten van een overeenkomst moet worden ingediend, bij wie dat dient te gebeuren, hoe wordt aangeknoopt bij de inspraak en besluitvorming in het ruimtelijke ordeningsspoor en welke gegevens een particuliere eigenaar dient te overleggen. Voorts kunnen inhoudelijke bepalingen worden opgenomen. Voor voorbeelden wordt verwezen naar de model-exploitatieverordening van de VNG. In het algemeen deel van de toelichting is al ingegaan op de keuze voor een systeem waarin de huidige praktijk van samenwerking tussen gemeente en particuliere eigenaren kan worden voortgezet. Uit de formulering van artikel 6.23 kan nog eens blijken dat een gemeente in elk geval bevoegd is overeenkomsten over grondexploitatie te sluiten.

artikel 6.24 (privaatrechtelijke overeenkomst)

In artikel 6.24 wordt een nadere invulling gegeven van de onderwerpen die in de in artikel 6.23 genoemde overeenkomst regeling kunnen vinden. In aansluiting op de huidige praktijk is bepaald dat financiële afspraken kunnen worden gemaakt die het kader betreffende grondexploitatie te buiten gaan, bijvoorbeeld een verevenings- of fondsbijdrage ten behoeve van andere bouwlocaties, maar ook afspraken betreffende opstallen in het exploitatiegebied. Er wordt in dit artikel gesproken over overeenkomsten over grondexploitatie. Hiervan is sprake wanneer in de overeenkomst in ieder geval kosten worden opgevoerd die de gemeente maakt in het kader van de grondexploitatie, zoals opgenomen in de kostensoortenlijst. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat afspraken buiten het kader van de grondexploitatie die op niet-financiële aspecten betrekking hebben eveneens kunnen zijn toegestaan. De bepaling dat de kosten in verband met planschade deel uit kunnen maken van overeenkomsten, vloeit voort uit het arrest van Hoge Raad inzake Nunspeet¹, waarin de Hoge Raad tot de conclusie komt dat voor afwenteling van planschade bij overeenkomst een wettelijke basis is vereist. De wet van 8 juni 2005 tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (verjaring van en heffing bij planschadevergoedingsaanspraken, alsmede planschadevergoedingsovereenkomsten; Stb. 305), die 1 september 2005 volledig in werking is getreden, beoogt deze wettelijke basis te verschaffen voor de huidige WRO.

Totdat een exploitatieplan is vastgesteld heeft de gemeente contractsvrijheid. Daarna blijft het mogelijk te contracteren, maar daarbij mag niet worden afgeweken van het exploitatieplan, zoals ook blijkt uit de formulering van artikel 6.24. Wanneer een gemeente besluit tot vaststelling van een kader voor de grondexploitatie in de vorm van het exploitatieplan, behoort ze daar niet meer van af te wijken. Wanneer ze dat wel wil, behoort ze het exploitatieplan te herzien. De regeling van het exploitatieplan is voor de onderwerpen die daarin geregeld kunnen worden, maatge-

¹ HR 2 mei 2003, BR 2003, blz. 583; NJ 2003, 485; JB 2003, 120.

vend. Met betrekking tot onderwerpen welke in het exploitatieplan geregeld zijn of kunnen worden, zijn alleen over uitwerking van die onderwerpen nadere privaatrechtelijk afspraken toegestaan. Afspraken over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen in aanvulling op het exploitatieplan zijn niet meer mogelijk, omdat het exploitatieplan een uitputtende regeling biedt voor de financiële bijdragen in verband met grondexploitatie.

Over onderwerpen waarin het exploitatieplan niet voorziet of kan voorzien kunnen bij privaatrechtelijke overeenkomst ook na vaststelling van het exploitatieplan afspraken worden gemaakt. Uiteraard moeten andere wettelijke bepalingen daarbij in acht genomen worden.

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat op overeenkomsten inzake grondexploitatie de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing is. Dat houdt in dat op verzoek de gemeente informatie moet verschaffen. Wat betreft de grondexploitatie zullen derden echter vaak niet weten of er een overeenkomst is gesloten, zeker nu in het duale stelsel de bevoegdheid tot het sluiten van dergelijke contracten in beginsel een bevoegdheid is van burgemeester en wethouders. Daarom is bepaald dat de gemeente net zoals bij bouwvergunningen en dergelijke een mededeling in bijvoorbeeld een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, of een van gemeentewege uitgegeven blad opneemt, dat een contract is gesloten. Voorts zal ten behoeve van de kenbaarheid worden bepaald dat aantekening van de overeenkomsten wordt gehouden in het openbare gemeentelijk register, dat voor bouwvergunningen in ingesteld. Hiervoor zal gebruik worden gemaakt van de in artikel 57, tweede lid, van de Woningwet, gegeven bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur aantekening van andere gegevens in het bouwvergunningregister op te nemen.

Om een goede naleving van de bekendmakingsverplichting van overeenkomsten te stimuleren zal aan de VNG worden gevraagd om in de model-exploitatieverordening te regelen dat in dergelijke overeenkomsten een standaardbepaling wordt opgenomen dat ze niet van kracht worden voordat ze zijn bekend gemaakt.

In het vierde lid van het voorgestelde artikel is zekergestellt dat artikel 6.4a ook doorwerkt naar de overeenkomsten die in dit artikel aan de orde zijn.

artikel I, onderdeel F (artikel 8.1)

In artikel 8.1 van de Wet ruimtelijke ordening wordt de bezwarenprocedure ingevolge de Awb voor besluiten over kostenvergoeding uitgesloten. Met de aanvulling van artikel 8.1 met een nieuw onderdeel c wordt deze procedure eveneens uitgesloten voor besluiten omtrent de herziening van een exploitatieplan, dat niet is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Volledigheidshalve wordt er hier op gewezen dat de Awb voor alle besluiten die de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 van die wet hebben doorlopen geen bezwarenprocedure kent. In alle andere gevallen moet – behoudens bijzondere wettelijke voorziening – eerst de bezwarenprocedure gevolgd worden, voordat beroep kan worden ingesteld.

artikel I, onderdelen G en H (artikelen 8.2 en 8.3)

Artikel 8.2, eerste lid, bepaalt dat tegen de in dat lid genoemde besluiten, in afwijking van de Awb, rechtstreeks beroep openstaat op de Afdeling bestuursrechtspraak. Het betreft hier in hoofdzaak de besluiten die de ruggengraat vormen van het instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening. In eerste instantie gaat het hierbij om het bestemmingsplan. Gelet op de verknochtheid tussen bestemmingsplan en exploitatieplan

wordt aan artikel 8.2, eerste lid, een onderdeel f toegevoegd. Dat bepaalt dat er voor een besluit omtrent vaststelling van een exploitatieplan voor gronden begrepen in een op dezelfde dag vastgesteld bestemmingsplan beroep in een instantie is bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De aanvulling van artikel 8.3 maakt het mogelijk dat de behandeling van het beroep tegen exploitatieplan en tegen bestemmingsplan of projectbesluit niet alleen in de tijd gelijk kan lopen, maar dat deze ook gezamenlijk kunnen worden behandeld.

Artikel II

Deze bepaling machtigt de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer om bij de plaatsing van deze wet in het Staatsblad rekening te houden met de door hem krachtens artikel 10.10a van het tot wet verheven voorstel van wet houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening aangebrachte vernummingen en verletteringen. Tevens wordt hij gemachtigd om de nummering en lettering van het hoofdstuk Financiële bepalingen van die wet aan te passen in verband met de door middel van het voorliggende wetsvoorstel daarin aangebrachte wijzigingen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker

Groslijst onderwerpen welke voorkomen in exploitatieovereenkomsten

1. locatie-eisen
 - onderzoeksverplichtingen
 - bovenwettelijke onderzoeksverplichtingen (vrijwillige MER, milieu, landschap, archeologie)
 - structuur plangebied, te handhaven waarden en elementen
 - verkaveling, bestemming en gebruik gronden
 - infrastructuur:
 - wegen
 - energienormen
 - bepalen energievormen
 - waterhuishouding
 - groen/ecologie/natuurwaarden
 - parkeernormen
 - aard parkeervoorzieningen
 - aansluiting en route OV
 - fietsvoorzieningen
 - milieu-afstandsnormen en milieu-zonering
 - politiekeurmerk veilig wonen op locatieniveau
 - beeldkwaliteitsplan
 - duurzaam bouwen
2. openbare ruimte
 - bestemming gronden voor groen en speelvoorzieningen
 - inrichtingsplan
 - groenplan
 - kwaliteitseisen voor elementen in de openbare ruimte
 - beeldkwaliteitsplan
 - duurzaam bouwen
3. uitgeefbaar gebied
 - woningtypes (inclusief kavelgroottes, oppervlakte woningen, aantal kamers)
 - plaats, massa en vorm woningen en andere gebouwen
 - plaats, massa en vorm bijgebouwen
 - inrichting en onderhoud niet bebouwde gronden
4. woningcategorieën en prijzen
 - woningcategorieën (grondprijis) vrije kavels
 - huurprijis, kooprijis
 - anti-speculatiebeding
 - doorverkooprijis grond of woning
5. bouwen
 - bouwplan
 - materiaalkeuze en kleur
 - constructie
 - gebruikseisen
 - aanpasbaar bouwen
 - politiekeurmerk veilig wonen
 - duurzaam bouwen
6. zeggenschap (over gronden en opstallen)
 - overdracht grond aan gemeente of anderen:
 - voorwaarden over de staat van de grond
 - andere voorwaarden
 - beheer en onderhoud niet over te dragen gronden met een openbaar karakter

- verplicht inschakelen gemeentelijke diensten voor ontwerp, bestek, voorbereiding en/of toezicht voor bouwrijp maken en inrichtingsen groenplannen
- architectenkeuze
- woonruimteverdeling
- toewijzing kavels bedrijfsterrein;
- woonplicht;
- verkoopbedingen (voorkeursrecht gemeente, recht van terugkoop, etc)
- afspraken over koop en verkoop, gebruik en huur opstallen

7. termijnen en fasering

- realisatieplicht bebouwing
- fasering van werken en bouwwerkzaamheden

In de praktijk worden in een overeenkomst slechts ten aanzien een deel van de hiervoor opgesomde aspecten eisen gesteld.

Een aantal van de aangegeven eisen kan ook via het bestemmingsplan worden gesteld.

In de afgelopen jaren heeft een groot aantal adviesinstanties en wetenschappers zich over het grondbeleid gebogen en voorstellen ter verbetering gedaan. In het onderstaande overzicht wordt hierop kort ingegaan. Voorstellen uitsluitend gericht op het benutten van het grondbeleid voor bovenplanse verevening en financiering van gemeentelijk en regionaal ontwikkelingsbeleid door middel van heffingen of planbaatafoming en dergelijke zijn niet vermeld.

Onderzoek Rijksuniversiteit Leiden (Drupsteen, Bruil en Van Soest)

In 1988 hebben mr. D. W. Bruil, prof. mr. Th. G. Drupsteen en mr. A. H. van Soest van de Rijksuniversiteit Leiden in opdracht van de Raad voor de Gemeentefinanciën onderzoek verricht naar kostenverhaal. Het rapport «Het verhaal van kosten van ruimtelijke voorzieningen» concludeert dat bestaande mogelijkheden voor kostenverhaal onvoldoende zijn. Aanbevolen wordt de volgende verhaalsconstructies mogelijk te maken: via geoperationaliseerd belastinginstrumentarium, via koppeling bouwvergunning en exploitatieverordening, via financiële bepalingen in een bestemmingsplan en (onder strikte voorwaarden) via de bouwvergunning zonder voorafgaande kostenbegroting. Vooral de koppeling tussen bouwvergunning en exploitatieverordening wordt aanbevolen.

Studie Centraal Planbureau

In 1999 publiceerde het Centraal Planbureau (CPB) de studie «De grondmarkt, een gebrekkige markt en onvolmaakte overheid». Geconcludeerd wordt dat de kenmerken van nieuwe woningen op grotere bouwlocaties niet altijd goed lijken aan te sluiten bij de individuele consumentenvoorkeuren over wonen en dat dit met name veroorzaakt wordt door het restrictieve ruimtelijke ordeningsbeleid. Daarnaast zouden gemeenten zich te veel met de ontwikkeling bemoeien. Het CPB geeft aan dat maatregelen genomen moeten worden om het aanbod te vergroten. Ook zouden de in hun bezit zijnde gronden vaker in concurrentie uit moeten geven via een veiling. Bij particuliere grondeigendom adviseert het CPB de grondeigendom en bouwrechten los te koppelen en de bouwrechten te veilen.

Advies Interdepartementaal beleidsonderzoek naar de grondmarkt

Volgens het Interdepartementaal Beleidsonderzoek grondbeleid «Grond voor beleid» uit juli 2000 zijn te hoge prijzen, gegeven de geleverde kwaliteit van het vastgoed en onvoldoende aansluiting van de geleverde kwaliteit op de gevraagde kwaliteit de belangrijkste knelpunten op de grondmarkt. Als oorzaak van dit probleem wordt de schaarste aan bouwgrond gezien. Daarom moeten maatregelen genomen worden om het aanbod te vergroten, of om de vraag te verkleinen. Het onderzoeksrapport geeft in overweging een aanpassing van de onteigeningswet in de zin dat het eigendomsrecht geen ontwikkelingsrecht meer geeft. Voor het faciliterend grondbeleid geeft het rapport aan dat een redelijk kostenverhaal door gemeente gerealiseerd kan worden door de introductie van een vergunning of heffing als stok achter de deur voor het sluiten van een exploitatieovereenkomst.

Advies Nyfer

Onderzoeksbureau Nyfer publiceerde in november 1999 een advies over de grondmarkt onder de titel «Grip op de grond». Nyfer constateert daarin dat de woningmarkt onvolkomen is en niet produceert conform de gelden consumentenvoorkeuren. Daarnaast verminderen de machtsposities van zowel gemeenten als marktpartijen de prikkels om kostenefficiënt te werken. Actieve grondpolitiek door een gemeente is economisch niet efficiënt en niet rechtvaardig. Het verbeteren van het instrumentarium voor kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie is nodig, maar laat twee problemen onopgelost. Zo blijft het deel van het residu van de grondprijs dat wordt veroorzaakt door de overheid onaangetast. In de tweede plaats blijft het gevaar bestaan dat gemeenten kiezen voor actief grondbeleid met het doel om winst te maken. Om deze redenen pleit Nyfer voor het terugtreden van de gemeente op de grondmarkt en voor een heffing op bestemmingswijzigingswinst.

voorstel professor P. de Haan

Een voorstel voor een exploitatievergunning is geïntroduceerd door prof. mr. P. de Haan in een artikel in het Nederlands Juristenblad van 21 januari 2000. Hij stelt voor om de exploitatieovereenkomst in artikel 42 WRO te vervangen door een exploitatievergunning naar analogie van een aantal ons omringende landen. Een vergunningaanvraag dient te worden getoetst aan de volgende eisen: afstand van de grond voor openbare doeleinden, betaling van de volledige exploitatiebijdrage, inpassing in de gemeentelijke uitvoeringsplannen en kavelinrichtingseisen. Een grondexploitatieheffing vormt de stok achter de deur van de regeling. Het niet tijdig verkrijgen van een vergunning vormt een grondslag voor onteigening.

Adviezen VROM-raad: «het instrument geslepen» en «ruimtelijke ontwikkelingspolitiek»

In 2000 publiceerde de VROM-raad het advies «het instrument geslepen» met een analyse en aanbevelingen op het gebied van het ruimtelijk planstelsel en het grondbeleid. Voor wat betreft de methoden van kostenverhaal pleit de raad de huidige variatie te behouden en de keuzevrijheid voor de gemeente te vergroten. De raad beveelt aan in artikel 42 WRO een redelijkheids criterium op te nemen alsmede een limitatieve opsomming van verhaalbare kostenposten. Tevens moet er een zorgvuldige procedure komen voor de totstandkoming van exploitatieovereenkomsten. Om het free-ridersprobleem op te lossen pleit de raad voor een exploitatievergunningstelsel dat naast kostenverhaal ook kavelinrichtingseisen en afstand van grond voor openbare doeleinden aan de gemeente bevat. In het advies over ruimtelijke ontwikkelingspolitiek van april 2004 herhaalt de raad haar voorstellen. Voorts pleit de Raad daarin voor een wettelijke grondslag in de WRO om voorwaarden van financiële aard te stellen aan planologische medewerking en voor een mogelijkheid om regionale projecten mede te bekostigen uit verplichte bijdragen van gerelateerde lokale projecten aan daartoe in te stellen provinciale of regionale fondsen.

studie «gemeentelijk grondbeleid» van prof. H. Priemus en E. Louw

In hun in 2000 verschenen studie gemeentelijk grondbeleid, regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid, uitgevoerd in opdracht van de vier grote gemeenten en de VNG, concluderen prof. H. Priemus en E. Louw dat het voorstel van De Haan overweging verdient. Ook achten zij een wettelijke lijst met verhaalbare kosten noodzakelijk.

monografie Instituut voor Bouwrecht

In 2000 hebben dr.ir. A. G. Bregman en prof.mr. D. A. Lubach in opdracht van de VNG en de vier grote gemeenten een monografie geschreven voor het Instituut voor Bouwrecht (IBR) getiteld «Modernisering gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium». De voorstellen zijn opgesteld in samenwerking met de Neprom. In de monografie wordt een lans gebroken voor een vergunning voor vrijwel uitsluitend het kostenverhaal. Eventueel kan de gemeente als vergunningvoorwaarde de overdracht van openbare ruime aan de gemeente opnemen.

Het IBR kiest voor een gemengd stelsel van een publiekrechtelijk (vergunning) en een privaatrechtelijk (overeenkomst) instrumentarium. Het IBR stelt voor bij de wet een limitatieve kostensoortenlijst op te nemen.

advies Raad voor de financiële verhoudingen

Op 23 mei 2001 heeft de Raad voor de financiële verhoudingen advies uitgebracht over de Nota Grondbeleid. De raad stelt dat compensatie van verliesgevende met winstgevende projectontwikkeling de kern vormt van het grondbeleid. De nota voorziet evenwel niet in een regeling voor bovenplanse verevening. Ook het instrument exploitatievergunning wordt daar niet voor ingezet, omdat dat strijdig zou zijn met het profijtbeginsel. Daardoor zullen gemeenten hun toevlucht blijven zoeken tot actief grondbeleid. De raad merkt op dat op een hoger schaalniveau wel degelijk sprake is van kosten en pleit er sterk voor om in de kostensoortenlijst bij de exploitatievergunning ook bovenplanse en bovenlokale verevening op te nemen. De Raad beveelt aan om op een hoger schaalniveau in het kader van streekplan of structuurplan vooraf aan te geven welke locaties ruimtelijk samenhangen en hoe zal worden verevend. Daarnaast acht de raad het wenselijk ook de kosten van sociale infrastructuur en de aanloopkosten bij de exploitatie van de exploitatie van bijvoorbeeld openbaar vervoervoorzieningen toe te voegen aan de kostensoortenlijst.

SER-advies over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening

In zijn advies van 21 september 2001 over de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening is de Sociaal-Economische Raad (SER) ook ingegaan op de grondpolitiek. De SER spreekt een voorkeur uit voor de zogenoemde smalle grondexploitatievergunning. Daarnaast staat de raad op zich positief tegenover de bevordering van particulier opdrachtgeverschap, maar is tegen een van bovenaf opgelegd percentage, omdat de behoefte aan ruimte voor particulier opdrachtgeverschap immers per locatie zal verschillen. Het zou het daarom aan de gemeente moeten worden overgelaten welk percentage zij voor het gehele plangebied gewenst acht. Tenslotte oordeelt de SER dat waar vrijwillige exploitatieovereenkomsten worden gesloten, het vergunningstelsel niet in stelling zou moeten worden gebracht.

Ruimtelijk Planbureau, ontwikkelingsplanologie: lessen uit en voor de praktijk

In de in 2004 verschenen publicatie «ontwikkelingsplanologie: lessen uit en voor de praktijk» van E. Dammers, F. Verwest, B. Staffhorst en W. Verschoor wordt een aantal aanbevelingen gedaan met betrekking tot ontwikkelingsplanologie. Ten aanzien van het juridisch instrumentarium adviseren zij regionale programmering en fondsvorming te bevorderen, de mogelijkheden voor financiële verevening in de regio (project-enveloppen) te vergroten en mogelijkheden te scheppen voor een provinciaal voorkeursrecht en voor provinciale grondbanken.

A. Segeren, B. Needham en J. Groen analyseren in deze in 2005 gepubliceerde studie de grondmarkten voor landbouwgrond en voor bedrijfsterreinen vanuit het kader van de institutionele economie. Ze concluderen dat de grondmarkt uitermate complex is en niet altijd doeltreffend en doelmatig. Beleidsdoelen worden niet of tegen te hoge maatschappelijke kosten of met te veel publieke middelen gehaald. Ze pleiten voor een afschaffing van het actief grondbeleid van gemeenten. De overheid zou haar rol zoveel mogelijk moeten beperken tot die van een strenge – doch rechtvaardige – marktmeester die duidelijkheid schept, de regels bepaalt en handhaaft.

(kosten)

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, sub 1 en 2, van de wet, worden gerekend de ramingen van:

- a. de inbrengwaarde van alle binnen het exploitatiegebied gelegen gronden, zijnde:
 1. de waarde van de grond;
 2. de waarde van de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden niet gehandhaafd kunnen worden;
 3. de kosten van het vrijmaken van de gronden van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten;
 4. de kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen;
- b. de kosten van het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek en archeologisch onderzoek;
- c. de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven;
- d. de kosten van de aanleg van voorzieningen binnen een exploitatiegebied;
- e. de kosten van de aanleg van voorzieningen en van werkzaamheden buiten het exploitatiegebied, met inbegrip van de inbrengwaarde van de daartoe benodigde gronden, bedoeld onder a, waaronder mede begrepen de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen;
- f. de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten buiten het gebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische en externe veiligheidscontouren;
- g. de kosten van andere voorzieningen en werken, dan bedoeld onder a tot en met f, voorzover deze noodzakelijk zijn in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen;
- h. de kosten van voorbereiding, ontwikkeling, beheer en toezicht verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken, bedoeld onder a tot en met g;
- i. de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;
- j. de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat te verrichten werkzaamheden en te nemen maatregelen, voorzover deze werkzaamheden en maatregelen rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, maatregelen en werkzaamheden;
- k. de kosten van tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente verworven gronden, verminderd met de uit tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten;
- l. de kosten van schadevergoedingen bedoeld in artikel 6.1 van de wet;
- m. kosten van de aanleg van voorzieningen die aan de gemeente door een hogere overheid worden opgelegd, voor zover deze kosten niet via gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- n. niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW, of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kosten-elementen, genoemd onder a tot en met m;

- o. rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten.

(voorzieningen)

Tot de voorzieningen, bedoeld bij de kosten, onder d en e worden gerekend:

- a. riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken;
- b. 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;
- c. groenvoorzieningen, waaronder begrepen openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden, en natuurvoorzieningen;
- d. openbare verlichting en brandkranen met de nodige aansluitingen;
- e. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen en afrasteringen in de openbare ruimte;
- f. nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten niet via de verbruikstarieven kunnen worden gedekt en bij de gemeente in rekening worden gebracht;
- g. infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt en bij de gemeente in rekening worden gebracht;
- h. 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 niet via gebruikstarieven worden gedekt en bij de gemeente in rekening worden gebracht;
- i. uit milieuhygiënisch, archeologisch of volksgezondheidsoogpunt noodzakelijke voorzieningen.

(opbrengsten)

Tot de opbrengsten van de exploitatie, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, sub 3, van de wet, worden gerekend de ramingen van:

- a. de opbrengst uit subsidies en bijdragen van derden, met uitzondering van de subsidies en bijdragen van de gemeente, dan wel van de genothebbers krachtens eigendom, bezit of beperkt recht van de binnen het exploitatiegebied gelegen gronden;
- b. de opbrengst uit uitgifte van gronden;
- c. de opbrengst van andere dan de onder a en b bedoelde kostenelementen, voorzover deze worden verkregen of toegekend in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen.