

## **Beleidsnotitie mogelijkheden Grondexploitatiewet**

### **0. Inleiding.**

De Grondexploitatiewet (hierna: Grexwet) is onderdeel van de nieuwe Wro en is ondergebracht in afdeling 6.4. Daarmee is aangegeven dat de Grexwet met ruimtelijke ordening te maken heeft.

Doelen van de Grexwet zijn:

- 1) het bieden van een sluitende mogelijkheid van het verhalen van kosten van voorzieningen van openbaar nut;
- 2) het creëren van de mogelijkheid tot binnenplanse verevening en
- 3) het creëren van de mogelijkheid om locatie-eisen te stellen.

Over elk van deze doelen zal in deze notitie iets worden gezegd. Daarbij zal een relatie worden gelegd met het nieuwe fenomeen van het exploitatieplan dat de Grexwet introduceert.

Met de Grexwet is het **exploitatieplan** geïntroduceerd als een nieuw publiekrechtelijk middel dat bedoeld is om kostenverhaal af te dwingen, zonodig binnenplans kosten te verevenen en om locatie-eisen te stellen.

De Grexwet laat de mogelijkheid open om deze drie elementen via (exploitatie)overeenkomsten vast te leggen. Indien het sluiten van een overeenkomst niet slaagt (of niet op tijd slaagt) is de vaststelling van een exploitatieplan verplicht. Is eenmaal een exploitatieplan vastgesteld dan is er een juridische basis gelegd voor het afdwingen van **kostenverhaal via de bouwvergunning**. Bij de bouwvergunning wordt dan een betalingsvoorschrift opgenomen.

In beschouwingen over de Grexwet wordt vaak gezegd dat er een keuzemogelijkheid is om te kiezen voor het privaatrechtelijke spoor (de exploitatieovereenkomst) of het publiekrechtelijke spoor (het exploitatieplan). Hier valt echter wel één en ander te nuanceren, wat in deze notitie ook zal gebeuren.

In het navolgende zal kort iets worden aangegeven van de bedoelingen en mogelijkheden van kostenverhaal (paragraaf 1), over binnenplanse verevening (paragraaf 2) en over locatie-eisen (paragraaf 3). Vervolgens zal worden ingegaan op de plicht tot het vaststellen van exploitatieplannen (paragraaf 4) en op de koppeling van besluiten over exploitatieplannen met ruimtelijke besluiten zoals bestemmingsplannen en projectbesluiten (paragraaf 5). Paragraaf 6 gaat in op de mogelijkheden van het stellen van uitvoeringsregels, met name op het gebied van openbare aanbestedingen van openbare werken.

Deze notitie is zo opgebouwd dat de paragrafen 1 tot en met 6 meer informatief zijn bedoeld en paragraaf 7 meer op het maken van beleidskeuzes zijn gericht.

Waar hierna wetsartikelen worden geciteerd zijn ze afkomstig uit de Wro, als niet anders is vermeld.

## **1. Kostenverhaal.**

Bij kostenverhaal gaat het om de kosten van openbare voorzieningen welke worden verhaald op particuliere grondeigenaren. Vanouds wordt voor het verhalen van deze kosten gebruik gemaakt van de gemeentelijke exploitatieverordening op basis van artikel 42 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO). De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (hierna: Wro) kent geen plicht meer tot het vaststellen van een exploitatieverordening en geeft in artikel 6.23 slechts de mogelijkheid om een verordening vast te stellen.

De term kosten van openbare voorzieningen heeft een brede invulling. Hieronder vallen kosten van wegen, voet- en fietspaden, bruggen, riolen, groenvoorzieningen, waterpartijen, maar ook kosten van bodemonderzoek en –sanering, de kosten van het gemeentelijk apparaat bij het meewerken aan de exploitatie van gronden. De nieuwe wet legt de verhaalbare kostensoorten vast in het Besluit op de ruimtelijke ordening (hierna: Bro) en wel in artikel 6.2.4. Doel van de wet is om hiermee naar particuliere eigenaren en overheden meer duidelijkheid te geven over de kostensoorten die verhaalbaar zijn. De kostensoortenlijst uit het Bro is limitatief en bevat ten opzichte van het huidige stelsel ook uitsluitel over situaties waarover in het huidige stelsel onduidelijkheden bestaan. Kosten van archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek, van het beperken van milieuhygiënische contouren (zoals bijvoorbeeld opheffen van stankcirkels) zijn expliciet opgenomen. Hetzelfde geldt voor de kosten van compensatie van natuurwaarden, groen- en watervoorzieningen die in het exploitatiegebied verloren gaan.

De wet onderkent drie criteria voor kostenverhaal. Artikel 6.13 lid 6 bepaalt dat kostenverhaal namelijk alleen mogelijk is als er sprake is van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid.

*Profijt* betekent dat het exploitatiegebied profijt moet hebben van de werken, werkzaamheden en maatregelen welke op grond van een exploitatieplan worden gerealiseerd.

*Proportionaliteit* betekent dat de kosten van deze werken, werkzaamheden en maatregelen alleen naar evenredigheid mogen worden opgenomen in de exploitatieopzet bij het exploitatieplan.

*Toerekenbaarheid* betekent dat er een causaal verband moet zijn tussen de ontwikkeling van het plangebied en de kosten. De werken, maatregelen en voorzieningen zouden niet aan de orde zijn zonder de ontwikkeling of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van de ontwikkeling.

Met het aanbieden van exploitatieovereenkomsten aan particulieren (die óf grond exploiteren óf baat hebben bij gemeentelijke aanleg van openbare voorzieningen) wordt gepoogd gemeentelijke

kosten te verhalen. In het huidige recht geldt dat, indien dit niet slaagt, de gemeente kan terugvallen op het nemen van een bekostigingsbesluit en vervolgens het vaststellen van een verordening op de baatbelasting. Met het opleggen van een baatbelasting wordt het kostenverhaal afgedwongen.

Via de baatbelasting kwamen echter niet alle kosten voor verhaal in aanmerking en ook leverde de positionering in het belastingrecht problemen op.

Met het introduceren van het nieuwe publiekrechtelijke middel van het exploitatieplan is het dwangmiddel qua kostensoorten verruimd en is het tevens uit de sfeer van het belastingrecht gehaald. Het middel van de baatbelasting blijft overigens wel bestaan voor situaties waarin, als gevolg van aanleg van openbare voorzieningen door de gemeente, wel eigenaren worden gebaat, maar geen ontwikkelingen worden voorzien voor bouwplannen waar een exploitatieplan aan gekoppeld kan worden.

Niet bouwvergunningplichtige zaken die geen baat opleveren voor bestaande bebouwing zal kostenverhaal niet altijd mogelijk zijn. Te denken valt aan op zichzelf staande ruimtelijke ontwikkelingen als het aanleggen van een waterbergingsgebied of een gebied voor natuurontwikkeling. Dergelijke elementen kunnen wel ondergebracht worden in een structuurvisie als zogenoemde bovenplanse elementen. Op indirecte wijze is kostenverhaal dan soms wel mogelijk. Daarover nader in paragraaf 7.5.

## **2. Binnenplanse verevening.**

De term binnenplanse verevening komt in de wet niet expliciet voor. De zaak zelf komt impliciet voor in artikel 6.18 lid 3. Waar gaat het om?

Binnenplanse verevening wil zeggen dat het verhaal van kosten van openbare voorzieningen zwaarder drukt op percelen met een hoge opbrengstwaarde en minder zwaar op percelen met een lage opbrengstwaarde. Deze kosten drukken bijvoorbeeld zwaarder op kavels voor vrijstaande woningen dan op gestapelde woningen in de sociale sector. Kavels voor vrijstaande woningen dragen daardoor, voor wat betreft de kosten van openbare voorzieningen, naar verhouding meer bij dan kavels voor sociale woningbouw. Dit is overigens een aanpak die thans via exploitatieovereenkomsten ook wordt gebruikt. De nieuwe wet biedt echter deze mogelijkheid ook in exploitatieplannen. Het effect wordt daarmee afdwingbaar. Dit effect wordt bereikt door toepassing van artikel 6.18 lid 3. Op grond van dit artikellid worden gewichten vastgesteld per uitgiftecategorie. De categorie vrijstaande woning krijgt bijvoorbeeld een factor die zes of acht keer zo zwaar is als de categorie sociale woning.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Artikel 6.18 ro regelt hoe exploitatiebijdragen worden vastgesteld. Daarbij worden uitgiftecategorieën vastgesteld (bijvoorbeeld: rijtjeswoningen, halfvrijstaande woningen, winkels, kantoren, bedrijven). Vervolgens worden per categorie basiseenheden vastgesteld (bijvoorbeeld alle typen woningen worden uitgedrukt in aantallen woningen, waarbij één woning de basiseenheid is; bij kantoren is dit bijvoorbeeld 100 m<sup>2</sup> bvo). Daarna wordt elke basiseenheid vermenigvuldigd met een gewichtsfactor die per categorie afzonderlijk wordt vastgesteld

---

Door rekenoefeningen uit te voeren kan worden gezien welke programma's van uitgiftecategorieën tot financieel haalbare plannen leiden. Zo kunnen diverse scenario's worden berekend en kunnen keuzemogelijkheden inzichtelijk worden gemaakt.

### 3. Locatie-eisen.

Bij locatie-eisen wordt veelal gedacht aan de mogelijkheid om in exploitatieplannen eisen te stellen aan woningbouwcategorieën als sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap. Het begrip is echter breder. Te denken valt ook aan het opnemen van eisen voor de inrichting van de openbare ruimte en aan eisen voor fasering. Ook de grondgebruikkaart biedt mogelijkheden om een aantal zaken vast te leggen. Bij locatie-eisen gaat het om alle onderdelen van artikel 6.13 lid 2, ook wel bekend als de onverplichte onderdelen van een exploitatieplan.

In deze notitie moeten wij ons beperken. We lichten daarom enkele elementen eruit die politiek interessant kunnen zijn. In feite gaat het bij locatie-eisen om zaken waar de gemeente programmatisch op kan sturen.

Het Bro geeft een uitwerking op de mogelijkheden om eisen te stellen voor de bouw van sociale huur- en koopwoningen en voor de uitgifte van kavels in particulier opdrachtgeverschap (individueel of collectief). In hoofdlijn komt het erop neer dat, als in het bestemmingsplan of projectbesluit percentages voor deze categorieën worden opgenomen, in het exploitatieplan aantal en situering kan worden vastgelegd. Dat betekent dat deze categorieën tot op kavelniveau kunnen worden vastgelegd. Het Bro regelt in artikel 6.2.11 dat regels voor particulier opdrachtgeverschap in een exploitatieplan mede betrekking kunnen hebben op:

- categorieën woningzoekenden die voor een kavel in aanmerking komen;
- de methode van toewijzing van kavels;
- de prijsvorming van kavels, waarbij voor kavels in de vrije sector wordt uitgegaan van een onafhankelijke taxatie, die is aanvaard door de gemeente en de verkoper vastgestelde prijs of van een veiling onder toezicht van een notaris;
- het sluiten van een overeenkomst tot vervreemding van een kavel en de overdracht van de voor de kavel verstrekte bouwvergunning tot aan het moment van voltooiing van de bouw van de woning.

Hetzelfde artikel bepaalt dat voor sociale woningbouw in een exploitatieplan mede regels gesteld kunnen worden betreffende het tegengaan van speculatie met betrekking tot sociale koopwoningen ingeval de woningen bij oplevering onder de marktprijs worden verkocht.

De wet laat, in artikel 6.13 lid 2d, dergelijke categorieën vallen onder een uitwerking van regels voor de uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen en projectbesluiten.

---

(bijvoorbeeld: een grondgebonden woning in het middensegment krijgt een factor 2, een grondgebonden woning in de vrije sector een factor 4 en een gestapelde sociale woning een factor 0,5). Met deze vermenigvuldiging wordt een gewogen basiseenheid verkregen.

Zoals gezegd kunnen locatie-eisen ook in breder opzicht worden gesteld. Er kunnen eisen worden gesteld voor werken en werkzaamheden op het gebied van bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en het inrichten van de openbare ruimte. Te denken valt aan het uitvoeren van watergangen met natuurvriendelijke oevers en het opnemen van waterberging in een exploitatiegebied, aan eisen voor de situering en diepte van kabels en leidingen<sup>2</sup>. Ook kunnen regels worden gesteld aan de uitvoering van zulke werken en werkzaamheden. Te denken valt aan de regel dat niet met de bouw van fase 2 mag worden gestart, voordat fase 1 is afgerond. Of aan de regel dat een deel van een woonwijk pas mag worden gebouwd als de bodemsanering in het aangrenzende deel is afgerond. In het bijzonder valt te overwegen om een regel op te nemen dat de werken voor openbare voorzieningen openbaar moeten worden aanbesteed. Dit in verband met regels van Europees recht of eigen gemeentelijke aanbestedingsbeleid. De mogelijkheid voor het stellen van dergelijke eisen en regels is vastgelegd in artikel 6.13 lid 2b en c.

De mogelijkheid om op dit soort elementen te sturen via het exploitatieplan leidt ertoe dat gemeenten een sterkere positie hebben in onderhandelingen met particuliere grondeigenaren/-exploitanten. Gemeenten zijn minder afhankelijk van particulieren omdat dergelijke eisen vast te leggen zijn in een exploitatieplan. Gaan particulieren niet over tot het indienen van aanvragen tot een bouwvergunning, dan kan de gemeente overwegen gebruik te maken van het middel van onteigening<sup>3</sup>.

Voor het opnemen van regels voor sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap is deze positie interessant. Dit zijn immers geen categorieën die marktpartijen vanuit hun financiële belangen gezien graag realiseren. Op de grondexploitatie voor sociale woningbouw lijden zij meestal alleen verliezen en voor de vastgoedexploitatie van kavels voor particulier opdrachtgeverschap verdienen zij niets omdat deze marge rechtstreeks aan de burger ten goede komt. Afdwingen via een exploitatieplan kan dus van belang zijn om het gemeentelijk beleid te realiseren.

#### **4. De plicht tot het vaststellen van exploitatieplannen.**

---

<sup>2</sup> In principe zouden ook eisen gesteld kunnen worden als het toepassen van stadsverwarming of warmte/koude-opslag. De vraag is echter of een particuliere eigenaar het in zijn macht heeft om dit bij nutsbedrijven af te dwingen. Er zal onderhandeld moeten worden met nuts- en/of energiebedrijven. Slagen die onderhandelingen niet, dan zit de eigenaar klem: hij kan niet voldoen aan het exploitatieplan.

<sup>3</sup> Indien eigenaren mogelijkheden hebben tot zelfrealisatie en zich daar ook op beroepen kan de gemeente niet onteigenen. Echter, dan moet de eigenaar wel voldoen aan de vorm waarin de gemeente het plan gerealiseerd wil zien. Indien een eigenaar geen bouwvergunning aanvraagt (of niet aanvraagt binnen het tijdvak dat voor zijn eigendom in het exploitatieplan is opgenomen) kan de gemeente stellen dat de eigenaar niet bereid is zelf te realiseren en dus tot onteigening overgaan.

---

De wet gaat uit van een plicht tot vaststelling van exploitatieplannen tenzij drie uitzonderingen (cumulatief) aan de orde zijn. Die uitzonderingen komen er op neer dat het kosten-verhaal anderszins verzekerd moet zijn en dat het niet nodig is om eisen en regels te stellen aan openbare werken en de inrichting van het openbare gebied, bepalen van een tijdvak of fasering niet nodig is en het niet nodig is om woningbouwcategorieën op te nemen.

Indien de inhoud van deze uitzonderingen is vastgelegd in een overeenkomst kan derhalve volstaan worden met het sluiten van een overeenkomst. Naarmate er meer eigenaren van gebieden met potentiële bouw mogelijkheden zijn, is de kans dat met alle eigenaren een overeenkomst kan worden gesloten minder groot en is dus omgekeerd de kans groter dat de gemeente verplicht is een exploitatieplan vast te stellen.

Indien kostenverhaal via een overeenkomst bijtijds met een bankgarantie is verzekerd en ook de inhoud van de andere uitzonderingen een plek hebben gekregen in een overeenkomst, kan de gemeente er overigens vrijwillig voor kiezen voor de zekerheid een exploitatieplan vast te stellen. Bijvoorbeeld indien de belangen van de gemeente om op locatie-eisen te sturen erg groot zijn. Die belangen kunnen zo groot zijn dat de gemeente de sturing op deze mogelijkheid niet wil verliezen voor het geval een marktpartij later failliet zou gaan.

Om te kunnen spreken van een plicht tot vaststelling van een exploitatieplan moet het wel gaan om een **bouwplan**. Het Bro bepaalt in welke gevallen van zo'n bouwplan sprake is. Dit is bijvoorbeeld al het geval bij de bouw van één woning.

Het ontwerp-Bro geeft verder aan dat deze plicht niet geldt voor bouwplannen waarvoor bouwvergunning kon worden verleend op grond van een vorig planologisch besluit. Mogelijk vervalt deze uitzondering in de definitieve tekst van het Bro.

## **5. De koppeling van ruimtelijke plannen aan exploitatieplannen.**

De wet bepaalt dat exploitatieplannen gelijktijdig wordt vastgesteld met vier soorten ruimtelijke plannen: bestemmingsplan, projectbesluit, wijzigingsplan en besluit tot afwijking van de beheersverordening. Deze koppeling is dwingend. Dat blijkt uit de bepaling van artikel 6.12 lid 2: bij een besluit tot vaststelling van de genoemde ruimtelijke plannen kan de gemeenteraad afzien van het vaststellen van een exploitatieplan als de uitzonderingen aan de orde zijn die in paragraaf 4 bedoeld zijn. Dus een besluit om geen exploitatieplan vast te stellen moet bewust en gemotiveerd worden genomen op het moment dat de raad besluit een ruimtelijk plan vast te stellen.

Wordt niet voldaan aan de plicht tot vaststelling van een exploitatieplan dan vervallen daarmee de mogelijkheden tot kostenverhaal en de mogelijkheden tot het afdwingen van allerlei eisen op het

---

gebied van bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte en op het gebied van woningcategorieën (sociale woningbouw en/of particulier opdrachtgeverschap).

De koppeling bij de vaststelling van beide soorten plannen maakt dat het praktisch aan te bevelen is de terinzagelegging van een ontwerp en de vaststelling van een exploitatieplan samen te laten gaan met de terinzagelegging en vaststelling van ruimtelijke plannen.

Een andere punt van koppeling is de fase van beroep. Het niet (of niet op tijd) vaststellen van een exploitatieplan is vatbaar voor beroep. Via de Invoeringswet Wro is bepaald dat de besluiten tot (niet) vaststelling van een exploitatieplan en een ruimtelijk plan in beroep worden beschouwd als één besluit. Dat leidt ertoe dat het gegrond verklaren van een beroep tegen een exploitatieplan (of tegen het niet vaststellen ervan) kan leiden tot het niet goedkeuren van het ruimtelijke plan. Als dat gebeurt moeten zowel ruimtelijk plan als exploitatieplan opnieuw in procedure, met vertraging tot gevolg.

## **6. Uitvoeringsregels en aanbestedingsvoorschrift.**

De Wro geeft ook de mogelijkheid om in exploitatieplannen regels op te nemen over de uitvoering van werken en werkzaamheden voor bouwrijp maken, de aanleg van nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte. Hierbij kunnen bijvoorbeeld regels rond faseringen en koppelingen van bouwontwikkelingen worden opgenomen.

Eén van deze mogelijke regels is het opnemen van een voorschrift dat openbare werken openbaar of Europees openbaar moeten worden aanbesteed. In artikel 6.2.4 van het Bro is deze mogelijk expliciet opgenomen om misverstanden over deze mogelijkheid te vermijden.

Dit heeft een reden die ook voor het maken van beleidskeuzen relevant is. Achtergrond is het Europees recht rond het aanbesteden van openbare werken. Indien openbare werken op grond van Europees recht aanbestedingsplichtig zijn, zijn overheden verplicht dit ook voor te schrijven voor particuliere exploitanten. Zouden particuliere exploitanten hiertoe niet over gaan dan is de overheid in overtreding. Tot nu toe ontbrak in Nederland de mogelijkheid om dit af te dwingen. Theoretisch zou dit kunnen door onteigening, alleen zijn hiervan geen praktijkgevallen bekend. In de parlementaire behandeling heeft de minister van VROM echter aangegeven dat onteigening tot de mogelijkheden behoort. Echter, om te vermijden dat overheden voor aanbestedingszaken in de onteigenings sfeer terecht zouden komen is de mogelijkheid geopend dit af te dwingen in exploitatieplannen. Dit maakt de onderhandelingspositie voor gemeenten ten opzichte van particuliere exploitanten op dit punt ook sterker.

Het Europees recht is daarmee dan ook een sterke aanleiding om het afdwingen van openbare aanbestedingen als standaard element op te nemen in exploitatieplannen en als beding bij voorafgaande onderhandelingen.

---

Dit zou echter ook kunnen voor de aanbesteding van openbare werken beneden de drempel, indien de gemeente in haar inkoop- en aanbestedingsbeleid daartoe een regel zou opnemen.

## **7. Punten van beleid en besluitvorming.**

De komst van de Grexwet brengt met zich mee dat het op een aantal punten wenselijk of noodzakelijk is dat er beleid wordt gevormd en besluiten worden genomen. Achtereenvolgens zal worden stilgestaan bij de exploitatieverordening (paragraaf 7.1), het werken met eisen voor sociale woningbouw en/of particulier opdrachtgeverschap (paragraaf 7.2), uitgifteprijsbeleid (paragraaf 7.3), het bepalen van basiseenheden en gewichten (paragraaf 7.4), de vraag wanneer te kiezen voor een overeenkomst en wanneer voor een exploitatieplan (paragraaf 7.5), bovenplanse verevening (paragraaf 7.6) en de verhouding actief en faciliterend grondbeleid (paragraaf 7.7). Elk van deze paragrafen eindigt met een keus die in feite de keus van een richting aangeeft. Op onderdelen zullen uitwerkingsvoorstellen nodig zijn.

### *7.1 De exploitatieverordening.*

Het is van belang dat er een uitspraak komt over de exploitatieverordening.

In de nieuwe Wro is het vaststellen van een exploitatieverordening niet langer verplicht. Keus maken of er wel of niet een nieuwe verordening wordt vastgesteld.

Verder heeft de gemeente te maken met het overgangsrecht. Voor ruimtelijke plannen die voor 1 juli 2008 in ontwerp ter inzage zijn of worden gelegd geldt het recht onder de oude WRO. Dat betekent dat het verhalen van kosten van openbare voorzieningen bij dergelijke plannen moet plaatsvinden met gebruik van de bestaande exploitatieverordening die is vastgesteld op basis van artikel 42 WRO. Voor dergelijke ruimtelijke plannen kunnen geen exploitatieplannen worden vastgesteld en moet worden gewerkt met exploitatieovereenkomsten of, indien daarover geen overeenstemming tot stand komt, met bekostingsbesluiten en baatbelasting.

Dit betekent dat college en raad ook na 1 juli 2008 nog te maken kunnen krijgen met exploitatieovereenkomsten en voorstellen tot het vaststellen van een bekostigingsbesluit, van een verordening op de baatbelasting en de heffing van een baatbelasting. Dit zal na verloop van jaren wel minder worden.

### **Keus:**

Geadviseerd wordt de raad voor te stellen geen nieuwe exploitatieverordening vast te stellen. Daarover ontvangt de raad een uitwerkingsvoorstel met de juridische en inhoudelijke onderbouwing.

Voor de duidelijkheid verdient het aanbeveling een raadsuitspraak te doen over het toepassingsbereik van de oude verordening.



### *7.2 Het werken met eisen voor sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap.*

Zoals gezegd in paragraaf 3 kan de gemeente in een exploitatieplan ten aanzien van eigen gronden, maar ook van gronden van particulieren bepalen dat deze slechts ingevuld kunnen worden met sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap.

Dit is een nieuwe mogelijkheid die de wet biedt. Het gebruik maken van deze mogelijkheid leidt ertoe dat eigenaren beperkt worden in de bouwmogelijkheden op hun gronden. Tot nu toe zijn deze mogelijkheden beperkt tot die situaties waar eigenaren vrijwillig willen meewerken aan de uitvoering van gemeentelijk beleid hierover. Op grond van de nieuwe Wro kan ervoor worden dit dwingend vast te leggen voor particuliere gronden. Daarmee zijn particulieren overigens niet verplicht tot uitvoering over te gaan. Maar als ze een bouwaanvraag indienen moet het om deze categorieën woningen gaan. Verder moet duidelijk zijn dat de betreffende particulieren voldoen aan de regels die de gemeente hierbij stelt (zoals genoemd in paragraaf 3.

Om hiervan gebruik te maken is een aansluiting bij het volkshuisvestingsbeleid niet noodzakelijk, maar wel gewenst.

#### **Keus:**

Geadviseerd wordt als gemeente gebruik te maken van deze mogelijkheid. Dat kan door bij elke ontwikkeling na te gaan of er redenen zijn vanuit volkshuisvestingsbeleid, stedenbouwkunde en financiële haalbaarheid deze categorieën op te nemen.

Voorgesteld wordt een beleidslijn aan de Woonvisie toe te voegen door in te gaan op deze mogelijkheden.

### *7.3 Uitgifteprijsbeleid.*

In de exploitatieopzet bij exploitatieplannen moeten aan de opbrengstenkant prijzen voor de uitgifte van gronden worden opgenomen. De hoogte van de prijzen die hiervoor worden gebruikt bepalen mede de hoogte van het bedrag aan te verhalen kosten. Daarmee kunnen de opgenomen prijzen een invalshoek vormen voor het indienen van beroep tegen een exploitatieplan.

Het opnemen van uitgifteprijzen betekent overigens niet dat particulieren aan die prijzen feitelijk gebonden zijn. Indien zij voor hogere prijzen weten te verkopen verkrijgen zij een voordeel ten opzichte van de kostenverhaalbijdrage die ze betalen. Omgekeerd is het voor hun risico indien zij voor lagere prijzen verkopen en daardoor een nadeel ten opzichte van het kostenverhaal oplopen. Indien het laatste geval veroorzaakt zou worden door het opnemen van te hoge uitgifteprijzen in de exploitatieopzetten bij exploitatieplannen, kan daar de reden liggen om beroep in te dienen tegen het exploitatieplan. Een andere reden kan gelegen zijn in het hanteren van uitgifteprijzen die onderling zodanig verschillen dat de verschillen niet onderbouwd kunnen worden door de verschillen in omstandigheden.

**Keus:**

Dit alles pleit ervoor te kiezen voor het vastleggen van uitgifteprijs in beleid. In de exploitatieplannen kan dan, voor de motivering van de opgenomen uitgifteprijs, worden verwezen naar het beleid. Daarmee ontstaat tevens transparantie voor grondeigenaren. Afwijken van beleid kan als de omstandigheden daar aanleiding toe geven. Dergelijke afwijkingen van het beleid dienen, op grond van de Algemene wet bestuursrecht, gemotiveerd te worden onderbouwd.

Voorgesteld wordt opdracht te geven voor het opstellen van uitgifteprijsbeleid.

*7.4 Bepalen basiseenheden en gewichten.*

Kostenverhaal betekent dat moet worden uitgerekend welke uitgiftecategorieën welke kosten dragen. Hier dient een toerekening plaats te vinden. Voor deze toerekening gaat de wet ervan uit dat de gemeente vastlegt welke uitgiftecategorieën zij onderscheidt en dat de gemeente vastlegt in welke mate elke categorie bijdraagt aan het kostenverhaal.

Bij uitgiftecategorieën valt te denken aan vrijstaande woningen, halfvrijstaande woningen, rijtjeswoningen (gekoppeld aan prijscategorieën zoals duur, middelduur, goedkoop), woningen, winkels, bedrijven.

Voor deze categorieën moeten basiseenheden worden vastgesteld. Zie hierover noot 1 in paragraaf 3. Voor het toekennen van gewichten gaat de memorie van toelichting bij de wet uit van verschillen in grondwaarde.

**Keus:**

Voorgesteld wordt opdracht te geven voor het bepalen van een uitwerkingsvoorstel voor het vaststellen van gewichten.

*7.5 Wanneer overeenkomst en wanneer exploitatieplan?*

De keus tussen een overeenkomst of een exploitatieplan is niet altijd vrij. De wet redeneert vanuit de plicht tot vaststelling van een exploitatieplan, tenzij kostenverhaal is opgenomen in een overeenkomst en de betaling ook is verzekerd. Indien de gemeente ook programmatische elementen wil vastleggen en dit in een overeenkomst, naast kostenverhaal, ook is opgenomen in een overeenkomst, geldt eveneens een uitzondering op deze plicht.

Er zijn diverse redenen om te kiezen voor hetzij (het streven naar) een overeenkomst, hetzij een exploitatieplan. Uit onderstaande beschrijving mag blijken dat er niet voor alle denkbare situaties een eenduidige keus voor het één of het ander kan worden voorgesteld.

Het vaststellen van een exploitatieplan is vatbaar voor beroep. Dat geldt niet voor een overeenkomst. Een overeenkomst kan ter vernietiging worden voorgedragen aan de rechter, maar dat is alleen succesvol als er strijd is met de wet of met de redelijkheid en de billijkheid. Bij

---

een overeenkomst is echter bekend dat partijen het eens zijn over de afspraken en dat kan niet worden gezegd van een exploitatieplan.

Een beroepsprocedure is bewerkelijk en het geeft vertraging in de uitvoering van een exploitatieplan. Een uitspraak van de Raad van State in een beroepszaak moet binnen 12 maanden worden gedaan.

Qua planrealisatie kan de route van een overeenkomst dus sneller gaan dan de route van een exploitatieplan. Dit snelheidsverschil is er overigens niet als er beroep tegen het bestemmingsplan wordt ingesteld. In zo'n geval wacht het realisatiegedeelte van een overeenkomst totdat het bestemmingsplan onherroepelijk is.

In een overeenkomst kunnen meer zaken worden geregeld dan in een exploitatieplan. Dat is in principe reden om in de regel te streven naar overeenkomsten.

Als de contractspartij failliet gaat heeft de gemeente met overeenkomsten een probleem, wat bij exploitatieplannen niet het geval is. Als het kostenverhaal in de overeenkomst verzekerd is doordat bijtijds een bankgarantie is afgegeven vervalt het kostenverhaal niet in geval van faillissement. Dit ligt echter anders voor afspraken over het programma. Een duidelijk voorbeeld is het opnemen van het aantal en situering van sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap. Bij faillissement is het denkbaar dat de partij die de rechten van de curator koopt zich niet gebonden acht aan de overeenkomst. Als de gemeente, naast de overeenkomst dan geen exploitatieplan achter de hand heeft, vervallen de mogelijkheden om de voorwaarden van de gemeente rond aantal en situering af te dwingen. Voor projecten waarbij inhoudelijke elementen, welke niet in een bestemmingsplan geregeld kunnen worden, een groot gemeentelijk belang vertegenwoordigen, is het aan te bevelen als gedragslijn te hanteren dat in ieder geval een exploitatieplan wordt vastgesteld. Ook als er een overeenkomst is. In die gevallen is het niet óf-óf, maar én-én.

Het is denkbaar dat in één exploitatiegebied meerdere grondeigenaren ontwikkelmogelijkheden krijgen toebedeeld. Indien niet met alle eigenaren een overeenkomst gesloten kan worden, moet voor het gehele exploitatiegebied een exploitatieplan worden vastgesteld.

**Keus:**

Voorgesteld wordt wel in de regel te streven naar het aangaan van een overeenkomst. Dit om redenen van snelheid en de meerdere mogelijkheden om financiële afspraken te maken en om inhoudelijke elementen te bedingen.

Noodzakelijk is wel dat, bij het streven naar overeenkomsten, het vaststellen van exploitatieplannen achter de hand wordt gehouden, hetzij om de onderhandelingspositie van de gemeente helder te presenteren, hetzij omdat zich tijdens onderhandelingen omstandigheden

kunnen manifesteren waardoor de gemeente niet ontkomt aan het vaststellen van een exploitatieplan.

#### *7.6 Bovenplanse verevening.*

De Grexwet maakt het mogelijk bovenplanse kosten te verhalen. Dat kan via overeenkomsten Er is discussie over de vraag of dit ook via exploitatieplannen kan. De wet maakt dit mogelijk in artikel 6.13 lid 7. De discussie gaat over de vraag of de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid, zoals genoemd in paragraaf 1, hier ook aan de orde zijn.

Bij bovenplanse kosten gaat het om kosten van ontwikkelingen en maatregelen die niet direct gekoppeld hoeven te zijn aan een gebied waarvoor een exploitatieplan kan worden vastgesteld. Bovenplanse verevening wil zeggen dat exploitatieplangebieden worden onderkend die netto gelden opleveren en exploitatieplangebieden die netto geld kosten. De gebieden die geld opleveren dragen bij aan de gebieden die geld kosten. Deze bijdrage loopt via een daarvoor in te stellen reserve bovenplanse voorzieningen. Daarvoor is het noodzakelijk dat hiervoor een juridische basis wordt gelegd in de structuurvisie. De structuurvisie moet dan aanwijzingen geven over de bestedingen die ten laste van de reserve kunnen komen. Het is logisch dat in de structuurvisie dan ook wordt aangegeven aan welke ontwikkelingen gelden kunnen worden onttrokken om het fonds te voeden.

De feitelijke bijdragen kunnen op twee manieren worden verworven.

De eerste is via overeenkomsten. In overeenkomst kunnen bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen worden bedongen. Dit is vastgelegd in artikel 6.24 lid 1a. De wet gebruikt hier de term 'bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' in plaats van bovenplanse kosten.

De tweede manier is via exploitatieplannen. In de exploitatieopzet bij een exploitatieplan kunnen bovenplanse kosten worden meegenomen. Dit is vastgelegd in artikel 6.13 lid 7. Bij geldopleverende exploitatieplannen kan dan worden bepaald dat een bijdrage wordt afgestaan voor de reserve.

Zoals aan het eind van paragraaf 1 al is aangegeven, valt te denken aan de realisatie van natuurgebieden en waterbergingsgebieden. Dit zijn ontwikkelingen die netto meestal geen geld opleveren en waarvoor particuliere eigenaren meestal geen initiatieven nemen om ze voor eigen rekening te realiseren. Voor dergelijke ontwikkelingen kan de gemeente dan putten uit het fonds.

#### **Keus:**

Zodra de structuurvisie aan de raad zal worden voorgelegd, zal deze ook een paragraaf over bovenplanse voorzieningen bevatten en de diverse elementen die hiermee te maken hebben.

Waarschijnlijk zal daarna ook een uitwerkingsnotitie nodig zijn. Voor de bedoelde paragraaf in de structuurvisie en een uitwerkingsnotitie valt te denken aan:

- de relatie tussen een structuurvisie en het al of niet instellen van een reserve bovenplanse voorzieningen;
- de vraag of er behoefte is aan financiële dekkingen van plannen uit zo'n fonds;

- de vraag of het zinvol is na te gaan of er plannen zijn die even moeten wachten totdat een structuurvisie is aangepast, zodat ze een dekking van het fonds kunnen meekrijgen;
- het bepalen van de hoogte van de bijdragen aan het fonds.

#### *7.7 De verhouding actief en faciliterend grondbeleid.*

In de paragrafen hiervoor zijn al opmerkingen gemaakt die keuzes rond actief danwel faciliterend grondbeleid kunnen beïnvloeden.

Op dit punt is een verwijzing naar de Kadernota grondbeleid op zijn plaats. Deze Kadernota dateert van 2005. Hierin heeft de gemeente gekozen voor een initiërende en regisserende rol. In een aantal omschreven situaties kiest de gemeente voor een actief grondbeleid<sup>4</sup>. Hiermee wordt bedoeld: actieve verwerving met vestigen van voorkeursrechten, onderhandelingen en eventueel onteigening. De gemeente maakt ook gebruik van faciliterend grondbeleid<sup>5</sup>.

Met name door hetgeen is opgemerkt in paragraaf 3 en 7.2 mag duidelijk zijn dat de gemeente met de Grondexploitatiewet meer mogelijkheden heeft om programmatisch te sturen op gronden die niet haar eigendom zijn. Met de Grondexploitatiewet zijn de mogelijkheden voor faciliterend grondbeleid versterkt en schuift dit dichterbij actief grondbeleid. De gemeente kan qua programma op meer onderdelen sturen dan onder de oude WRO. Dit geldt voor woningbouwcategorieën zoals sociale koop en –huur en voor kavels in particulier opdrachtgeverschap (die overigens ook als kavels voor sociale koop kunnen worden aangewezen). Het geldt ook voor eisen die de gemeente aan de inrichting van de openbare ruimte wil stellen. De gemeente kan voorts bijna evenveel kosten verhalen als bij de uitgifte van zelf verworven gronden.

Om deze redenen zal er in minder gevallen een noodzaak zijn om zelf te verwerven. Daar komt bij dat, indien de gemeente niet zelf verwerft, zij ook geen risico's loopt op de grondexploitatie. Het risico dus dat later blijkt dat gronden te duur zijn verworven doordat bijvoorbeeld de kantoren – of woningmarkt inzakt, komt niet bij de gemeente terecht. Hetzelfde geldt van de risico's van rentestijgingen.

<sup>4</sup> Gekozen wordt voor een actief grondbeleid als het gaat om locatie-ontwikkeling waarbij a) een sterke gemeentelijke regie belangrijk is voor het bereiken van maatschappelijke doelen; b) en/of die van (bijzonder) strategische betekenis is voor het gemeentelijk beleid; c) en/of waarbij de bouwlocatie een reële winstpotentie bezit.

<sup>5</sup> De Kadernota zegt hierover: 'De keuze voor faciliterend grondbeleid wordt bepaald door zaken als: de mate waarin de gemeente een bepaalde bestemming gerealiseerd wenst te zien, de onderlinge risicoverdeling, de winstmogelijkheden, de bundeling van kennis en kracht en (vaak ook) grond- of vastgoedposities bij private partijen. Voor faciliterend grondbeleid gelden de volgende uitgangspunten van beleid: a) planvorming en planuitvoering vinden plaats volgens de door de gemeente vastgestelde ruimtelijke en/of maatschappelijke uitgangspunten; b) de risicoverdeling in samenwerkingsovereenkomsten is zo veel als mogelijk ten gunste van de gemeente; c) bundeling van kracht en kennis tussen marktpartijen en gemeente leidt tot toegevoegde waarde voor het maatschappelijk angestreefde doel.'

---

De andere kant is dat, ook met de mogelijkheden van de Grondexploitatiewet, er hoe dan ook verschillend blijven met actief grondbeleid. De gemeente heeft met de Grondexploitatiewet meer regiemogelijkheden, maar die zijn niet dusdanig maximaal als bij het zelf hebben van de eigendom van gronden. Indien de gemeente zelf gronden in eigendom heeft kunnen, via uitgiftecontracten, meer inhoudelijk-programmatische elementen worden vastgelegd dan via exploitatieplannen. Voorwaarden over stadsverwarming en/of warmte/koudeopslag, zoals genoemd in noot 2, kunnen hierbij als voorbeeld gelden.

**Keus:**

In een eerstvolgende actualisatie van de Kadernota Grondbeleid zullen deze elementen worden meegenomen om verder in te gaan op de afwegingspunten bij keuzes rond de inzet van actief en faciliterend grondbeleid. De actualisatie van deze kadernota wordt voorbereid en begin 2009 als voorstel op de raadsagenda verwacht.