



Raadsvoorstel

jaar	stuknr. Raad	categorie/agendanr.		stuknr. B. en W.
2008	RA08.0072	A	16	08/486

Onderwerp:

beleidsnotitie: mogelijkheden Grondexploitatiewet

Portefeuillehouder: G. Evenhuis

Dienst Beleid

Sociaal Economische Ontwikkeling

Margreet Harmsma, telefoon ((0591)68 54 57)

Aan de gemeenteraad

Voorgesteld besluit

1. De beleidsnotitie: mogelijkheden Grondexploitatiewet vast te stellen en nadere voorstellen ter uitwerking van het beleid af te wachten.
2. De vaststelling van een (grondexploitatie)verordening zoals bedoeld in artikel 6.23 Wro achterwege te laten.

Samenvatting

Naar verwachting zal op 1 juli aanstaande de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (hierna te noemen Wro) in werking treden. De Grondexploitatiewet is een onderdeel van de Wro. De bijgevoegde beleidsnotitie: "Mogelijkheden Grondexploitatiewet" geeft de bedoelingen en mogelijkheden aan van kostenverhaal (paragraaf 1), binnenplanse verevening (paragraaf 2) en 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), alsmede op de mogelijkheden tot het stellen van uitvoeringsregels met name op het gebied van aanbesteding en openbare werken (paragraaf 6). Tenslotte zal uit de laatste paragraaf (paragraaf 7) blijken dat het wenselijk of noodzakelijk is dat er beleid wordt gevormd en dat er besluiten worden genomen op verschillende terreinen. Specifieker zal worden ingegaan op de overwegingen om al dan niet over te gaan tot de vaststelling van een (grond)exploitatieverordening zoals bedoeld in artikel 6.23 Wro. Geconcludeerd kan worden dat het niet aan te raden is om onder de Wro een (grond)exploitatieverordening vast te stellen en wel om de volgende redenen:

- de gemeente is gebonden aan deze verordening en dit geeft beperkingen in de onderhandelingen.
- indien bij het aangaan van exploitatieovereenkomsten, de verordening niet juist is toegepast of de overeenkomst strijdig is met de verordening, zou een exploitant hier redenen aan kunnen ontlenen om een eenmaal gesloten overeenkomst ter vernietiging voor te dragen aan een burgerlijke rechter;
- in tegenstelling tot de huidige WRO, bevat de Wro in combinatie met het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro), zelf allerlei elementen die doorwerken naar het aangaan van exploitatieovereenkomsten.

Bijlagen:

- Beleidsnotitie mogelijkheden Grondexploitatiewet (RIS.3118)

Stukken ter inzage:

Collegebesluit 19 mei 2008.

jaar	stuknr. Raad	categorie/agendanr.	stuknr. B. en W.
2008	RA08.0072	A 16	08/486

1. Aanleiding voor het voorstel

Naar verwachting zal op 1 juli aanstaande de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) in werking treden. De Grondexploitatiewet (hierna Grexwet) is een onderdeel van de Wro. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het huidige stelsel zijn:

1. het bieden van een afdwingbare mogelijkheid tot kostenverhaal van de kosten die betrekking hebben op de voorzieningen van openbaar nut. Onder de Wro bestaan twee mogelijkheden van kostenverhaal: via de privaatrechtelijke weg door middel van het afsluiten van exploitatieovereenkomsten met aanvullend de mogelijkheid tot kostenverhaal via de publiekrechtelijke weg, het zogenaamde exploitatieplan;
2. mogelijkheid tot het stellen van locatie-eisen en om binnenplannen te verevenen (paragraaf 2 van de beleidsnotitie);
3. de transparantie is beter gewaarborgd. Als er een exploitatieplan is vastgesteld moet deze ter inzage worden gelegd en als er exploitatieovereenkomst is afgesloten dan moet dit feit worden gepubliceerd.

Zoals hierboven is omschreven wordt het planfiguur exploitatieplan geïntroduceerd in de Wro. Het exploitatieplan is gekoppeld aan een viertal ruimtelijke orderingsmaatregelen zoals bijvoorbeeld een bestemmingsplan of een projectbesluit. Het publiekrechtelijk middel dat bedoeld is om kostenverhaal af te dwingen, eventueel binnenplannen te verevenen en locatie-eisen te stellen, biedt de gemeente meer mogelijkheden om programmatisch te sturen op gronden die niet haar eigendom zijn. Formeel is er onder de Wro sprake van een verplichting tot kostenverhaal. Indien de gemeente er niet in slaagt met alle particulieren in een gebied een overeenkomst te sluiten over grondexploitatie, moet de gemeente een exploitatieplan vaststellen en langs die weg publiekrechtelijk kosten verhalen bij partijen met wie geen contract kan worden gesloten en die wel een bouwvergunning aanvragen. Is het kostenverhaal van alle eigendommen verzekerd en is het stellen van locatie-eisen niet nodig, dan zal de gemeenteraad kunnen afzien van het publiekrechtelijk instrumentarium. Door deze constructie zal het publiekrechtelijk instrument voor het kostenverhaal en locatie-eisen in de praktijk waarschijnlijk aanvullend werken, voornamelijk als stok achter de deur.

2. Argumentatie/beoogd effect

De bijgevoegde beleidsnotitie: "Mogelijkheden Grondexploitatiewet" geeft de bedoelingen en mogelijkheden aan van kostenverhaal (paragraaf 1), binnenplanse verevening (paragraaf 2) en 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), alsmede op de mogelijkheden tot het stellen van uitvoeringsregels met name op het gebied van aanbesteding en openbare werken (paragraaf 6). Tenslotte zal uit de laatste paragraaf (paragraaf 7) blijken dat het wenselijk of noodzakelijk is dat er beleid wordt gevormd en dat er besluiten worden genomen op ondermeer de navolgende terreinen:

1. het wel of niet vaststellen van een exploitatieverordening als bedoeld in artikel 6.23 Wro (afzonderlijk voorstel om geen exploitatieverordening vast te stellen is aan de raad aangeboden);
2. het wel of niet werken met eisen voor sociale woningbouw en/of particulier opdrachtgeverschap en een toevoeging op dit punt van een beleidslijn aan de woonvisie;
3. het wel of niet vaststellen van uitgifteprijsbeleid;
4. het bepalen van basiseenheden en gewichten;
5. de vraag wanneer te kiezen voor een overeenkomst en wanneer voor een exploitatieplan;
6. bovenplanse verevening;

7. keuze voor actief danwel faciliterend grondbeleid en een actualisatie van de Kadernota Grondbeleid.

Op onderdelen zullen uitwerkingsvoorstellen nodig zijn. Een en ander betekent dat de Kadernota Grondbeleid, voor het vastleggen van beleid op deze gebieden, aanpassing behoeft. Wij stellen dan ook voor om deze nota te passen. Mogelijk zijn er ook op andere terreinen, bijvoorbeeld de woonvisie, aanpassingen nodig.

(GROND)EXPLOITATIEVERORDENING

Zoals hiervoor omschreven dient er een besluit te worden genomen omtrent het wel of niet vaststellen van een exploitatieverordening zoals bedoeld in artikel 6.23 van de Wro. De Wro kent geen plicht tot vaststelling van een nieuwe exploitatieverordening. De huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) kent deze plicht wel in artikel 42. Dit is een duidelijk verschil tussen de WRO en de Wro. Op grond van artikel 42 WRO moet een exploitatieverordening worden vastgesteld. De WRO regelt weinig over (de wijze) van het kostenverhaal. Met name in de exploitatieverordening zijn daar nu regels voor vastgelegd. De Wro en de Bro bieden een uitgebreide regeling voor het kostenverhaal (afdeling 6.4 van de Wro en afdeling 6.2 van het Bro), die een schaduwwerking hebben voor anterieure overeenkomsten (een overeenkomst over grondexploitatie gesloten voor de vaststelling van het exploitatieplan). Daarom verplicht de wet niet tot het vaststellen van een grondexploitatieverordening.

Situatie huidige WRO

Op basis van deze gemeentelijke exploitatieverordening worden exploitatieovereenkomsten gesloten. Dit zijn overeenkomsten waarbij in ieder geval vastgelegd wordt welke kosten van voorzieningen van openbaar nut de gemeente bij particulieren verhaalt. Daarbij zijn twee typen overeenkomsten te onderscheiden:

- a. overeenkomsten die voorwaarden bevatten waaronder de gemeente medewerking verleent aan het in exploitatie brengen van gronden in particuliere eigendom, daaronder vallen in ieder geval voorwaarden voor het verhalen van kosten;
- b. overeenkomsten waarbij de gemeente de kosten verhaalt van de voorzieningen die zij zelf heeft aangelegd.

De exploitatieverordening voorziet in een koppeling met het nemen van een kostenverhaalsbesluit en het vaststellen van een verordening op de baatbelasting voor die gevallen waarin een overeenkomst niet tot stand komt.

Situatie nieuwe Wro

De Wro kent een afdeling grondexploitatie (afdeling 6.4, beter bekend als de Grondexploitatiewet) waarin dit kostenverhaal is geregeld. In deze afdeling is het vaststellen van een exploitatieverordening een mogelijkheid, maar geen plicht. Overigens geeft de tekst van de wet aanleiding om te spreken van een grondexploitatieverordening in plaats van een exploitatieverordening. Hierna zal daarom de term grondexploitatieverordening worden gebruikt. Een gemeente kan in een grondexploitatieverordening bepalingen opnemen over de procedure voor het tot stand komen van de overeenkomst en de inhoud daarvan (6.23 Wro). Voor wat betreft het kostenverhaal legt de wet een koppeling met het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro). Dit besluit bevat een limitatieve lijst van kostensoorten die de gemeente bij particuliere exploitanten kan verhalen. Kostenverhaal kan of via een exploitatieovereenkomst of via het opnemen van een betalingsvoorschrift bij de bouwvergunning. Voor het laatste is een juridische basis nodig, het vaststellen van een exploitatieplan bij een ruimtelijk plan, zoals bijvoorbeeld een bestemmingsplan of een projectbesluit. Voor een gedetailleerde beschrijving wordt verwezen naar de bijgevoegde beleidsnotitie: "Mogelijkheden Grondexploitatiewet".

Probleemstelling

Indien door u een grondexploitatieverordening zou worden vastgesteld betekent dit dat de gemeente zich, bij het aangaan van dergelijke overeenkomsten, aan de bepalingen van de verordening moet houden. Het is niet aan te bevelen om een grondexploitatieverordening vast te stellen en wel om de volgende redenen:

- a. De gemeente is gebonden aan deze verordening en dit geeft beperkingen in de onderhandelingen. Zeker in het stadium dat over het toepassingsbereik van de Grondexploitatiewet nog veel duidelijk moet worden in de praktijk is het niet raadzaam dat de gemeente deze beperkingen aanvaardt;
- b. indien bij het aangaan van exploitatieovereenkomsten, de verordening niet juist is toegepast of de overeenkomst strijdig is met de verordening, zou een exploitant hier redenen aan kunnen ontleen om een eenmaal gesloten overeenkomst ter vernietiging voor te dragen aan de burgerlijke rechter;
- c. in tegenstelling tot de huidige WRO, bevat de Wro in combinatie met het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro), zelf allerlei elementen die doorwerken naar het aangaan van exploitatieovereenkomsten. Een verordening kan hierop hooguit aanvullend werken. Wij zien geen inhoudelijke belangen om voor te stellen een dergelijke aanvulling te doen.

Aan de andere kant verschaft de vastgestelde verordening aan particuliere exploitanten enige duidelijkheid, zodat de rechtszekerheid voor hen groter is dan zonder een verordening. Daar staat weer tegenover dat een verordening ook voor particuliere exploitanten beperkingen in de onderhandelingen zou kunnen geven.

Conclusie/advies/aanbeveling

Bovenstaande elementen afwegend is het u aan te bevelen om af te zien van de vaststelling van een (grond)exploitatieverordening. De VNG heeft meegedeeld dat zij geen model (grond)exploitatieverordening vaststelt.

3. Relatie met bestaand beleid/eerder genomen besluiten

Zoals hiervoor is aangegeven zal beleid moeten worden gevormd en zullen er besluiten moeten worden genomen op de in paragraaf 7 van de in beleidsnotitie genoemde punten. Door het college is in het kader van de opdracht voor het project implementatie van de Wro (waaronder begrepen de Grondexploitatiewet) rekening gehouden met de actualisatie van de Kadernota Grondbeleid. De bestaande exploitatieverordening, zijnde de "Exploitatieverordening 2005" is vastgesteld op 23 december 2004. Op sommige situaties is de "Exploitatieverordening gemeente Emmen januari 1999", zoals vastgesteld op 17 december 1998 nog van toepassing.

4. Afstemming met externe partijen/communicatie

nvt

5. Financiële consequenties/voorgestelde dekking

Financiële gevolgen van het een en ander zijn op dit moment nog niet aan te geven. Indien een en ander zou leiden tot wijzigingen in de formatie of de begroting wordt u daarover geïnformeerd.

Een concept-besluit is bijgevoegd.

Emmen, 19 mei 2008.

Burgemeester en wethouders van Emmen,
de secretaris, de burgemeester,

A.J. Mewe

C. Bijl

jaar	stuknr. Raad	categorie/agendanr.	stuknr. B. en W.
2008	RA08.0072	A 16	08/486

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Emmen;

gelet op de Wet op de ruimtelijke ordening,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 19 mei 2008, nummer: 08/486;

b e s l u i t :

1. beleidsnotitie: mogelijkheden Grondexploitatiewet vast te stellen en nadere voorstellen ter uitwerking van het beleid af te wachten.
2. vaststelling van een (grondexploitatie)verordening zoals bedoeld in artikel 6.23 Wro achterwege te laten.

Vastgesteld in de openbare vergadering van 26 juni 2008.

de griffier,

de voorzitter,

H.D. Werkman

C. Bijl