

# Grondexploitatiewet:

Marktpartijen buitenspel, gemeenten (terug)  
aan het roer?

"Een onderzoek naar het verwachte strategische  
gebruik door publieke en private partijen"

## BIJLAGEN

## Bijlagen

### Ontwikkeling buitenspelregel in de loop der jaren

*In 1870 bracht de FA in Engeland een gestandaardiseerd reglement uit voor Engeland,*

*Vanaf dan werd elke 10 jaar wel iets veranderd aan het buitenspelreglement, waarvan de belangrijkste gebeurtenissen zijn:*

*1907: Men kan niet buitenspel staan op de eigen helft*

*1925: 'three opponents' worden 'two opponents'*

*1938: Buitenspel wordt officieel Law11 voor de hele wereld*

*1978: Op aangeven van de FA Wales wordt Law11 grondig gewijzigd: er wordt een onderscheid gemaakt tussen ballen die van teamgenoten komen en ballen van de ploeggenoten. Er wordt vanaf nu gekeken naar het moment waarop de bal gespeeld wordt.*

*De jaren '90: gelijk staan is geen buitenspel, het positieospel doet zijn intrede en Law11 wordt zoveel mogelijk gesimplificeerd*

**Bijlage 1 Voorgeschiedenis Grondexploitatiewet**

Rijksuniversiteit Leiden; het verhaal van kosten van ruimtelijke voorzieningen  
Grondverwerving en baatbelasting "nieuwe stijl"  
Wetsvoorstel grondexploitatieheffing  
Advies Raad van State  
Nyfer, grip op de grond  
De grondmarkt, een gebrekkige markt en onvolmaakte overheid  
Overwater  
Exploatievergunning  
VROM-raad; het instrument geslepen  
Gemeentelijk grondbeleid  
Monografie IBR; modernisering gemeentelijk grondbeleidsinstrumentarium  
Neprom, kostenverhaal in VINEX-locaties  
Wetsvoorstel VNG, Neprom en IBR  
Interdepartementaal Beleidsonderzoek grondmarkt

**Bijlage 2 Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening inzake grondexploitatie**

**Bijlage 3 In AmvB op te nemen lijst van kosten, voorzieningen en opbrengsten**

**Bijlage 4 Spelsimulaties en interviewvragen**

## Bijlage 1 Voorgeschiedenis totstandkoming Grondexploitatiewet

Zoals vermeld heeft het huidige wetsvoorstel Grondexploitatiewet een lange ontstaansgeschiedenis en is er al vanaf 1994 aan het wetsvoorstel gewerkt. In 1986 werd al door de Raad voor de gemeentefinanciën aangegeven dat het beschikbare instrumentarium onvoldoende werkt. Sindsdien zijn er de nodige onderzoeken en voorstellen gedaan ter verbetering van het kostenverhaal. Tijdens deze periode is er altijd in samenwerking en op basis van adviezen van de verschillende belangenverenigingen gewerkt aan een wettelijke regeling van kostenverhaal. Al deze adviezen hebben niet geleid tot nieuwe regelgeving, maar hebben echter wel bijgedragen aan het huidige wetsvoorstel Grondexploitatiewet.

Onderdelen van de verschillende rapporten zijn opgenomen in het wetsvoorstel Grondexploitatiewet. Sinds 1994 is er door de verschillende partijen uitvoerig onderzoek gedaan naar oplossingsmogelijkheden. Dit heeft tot twee keer toe geleid tot concrete voorstellen en standpunten van de overheidszijde. Het eerste wetsvoorstel grondexploitatieheffing sneuvelde na kritiek van de Raad van State en het tweede voorstel, de exploitatievergunning is inmiddels geïncorporeerd in het wetsvoorstel Grondexploitatiewet.

Door een overzicht van de verschillende onderzoeken wordt een goed beeld verkregen van de belangrijkste discussiepunten in de loop der tijd. Tevens is er een ontwikkeling waar te nemen waarbij er in eerste instantie voorstellen tot verbetering van alleen het kostenverhaal werden gedaan, terwijl later steeds meer onderdelen ook zijn betrokken in de voorstellen.

### Rijksuniversiteit Leiden: Het verhaal van kosten van ruimtelijke voorzieningen

In 1988 heeft de Rijksuniversiteit Leiden in opdracht van de Raad voor de Gemeentefinanciën onderzoek verricht naar het kostenverhaal. Aanleiding is een proefonderzoek van de Raad voor de gemeentefinanciën uit 1986. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de gemeenten ter beschikking staande instrumentarium voor kostenverhaal, baatafoming en toepassing van het profijtbeginsel onvoldoende werken. In hun rapport; "Het verhaal van kosten van ruimtelijke voorzieningen" worden mogelijkheden onderzocht ter verbetering van wettelijke regelingen waarmee knelpunten in het instrumentarium kunnen worden weggenomen of nieuwe instrumenten worden geïntroduceerd. Er worden een aantal verhaalsconstructies aanbevolen om de mogelijkheden van kostenverhaal te verbeteren. Hierbij wordt geconcludeerd dat gemeenten het meest gediend zijn wanneer zij een keuze kan maken uit verschillende verhaalsmethoden, afhankelijk van de feitelijke situatie ter plaatse. Een van de belangrijkste adviezen betreft een koppeling tussen de bouwvergunning en de exploitatieverordening. Daarnaast wordt aanbevolen kostenverhaal te regelen via een geoperationaliseerd belastinginstrument, via financiële bepalingen in bestemmingsplannen en verhaal (onder strikte voorwaarden) via de bouwvergunning zelf.

Opvallend aan het rapport is dat er gesproken wordt over een algemene regeling van baatafoming. Hieronder wordt in het rapport verstaan het afkomen van baten welke toevallen aan burgers door gemeentelijk handelen, zonder dat daar voor de gemeente bijzondere kosten tegenover hoeven te staan. Als voorbeeld wordt genoemd dat de waardeverhoging als gevolg van een bestemmingswijziging geheel ten goede komt aan de eigenaar, terwijl het denkbaar wordt geacht deze baat af te romen. Later wordt in het rapport opgemerkt dat een dergelijke vraag en algemene regeling afhankelijk is van de politieke haalbaarheid en de werking ervan in de praktijk. In de tijdsgeest van het rapport wordt negatief geoordeeld over deze beide punten en wordt het voorstel niet haalbaar geacht.

### Grondverwerving en baatbelasting "nieuwe stijl"

In 1993 werd, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de herziene Gemeentewet, door het Ministerie van VROM opdracht gegeven voor het onderzoeken naar de grondverwervingssituatie en de gevolgen van toepassing van de baatbelasting "nieuwe stijl". Dit onderzoek werd verricht met het oog op de verwerkelijking van de VINEX verstedelijkingsdoelstellingen. In de herziene Gemeentewet wordt de tot dan toe gangbare bouwgrondbelasting samengevoegd met de bestaande baatbelasting. Dit werd reeds door de Commissie-Christiaanse voorgesteld in 1983.<sup>1</sup> Beide belastingen kwamen op zoveel punten overeen dat er geen aanleiding bestond deze belastingen naast elkaar te handhaven. Er waren echter ook verschillen tussen beide, welke in het rapport als volgt worden verwoord: "Verschil tussen beide belastingen is dat de bouwgrondbelasting reeds worden ingevoerd terwijl de gemeente nog bezig is de voorzieningen te treffen, terwijl de gemeente bij de baatbelasting in ieder geval moet wachten tot alle voorzieningen in gebruik zijn genomen. Een ander belangrijk verschil is dat er bij de baatbelasting wordt gesproken over een billijke bijdrage hetgeen in de praktijk van 1983

---

<sup>1</sup> Rapport inzake de herziening van het belastinggebied van provincies en gemeenten, juni 1983, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Staatsuitgeverij, 's Gravenhage.

neerkwam op 85%, terwijl de wet bij de bouwgrondbelasting spreekt van gehele of gedeeltelijke omslag van de kosten"

Het onderzoek van VROM richt zich op de problemen en bezwaren die zich kunnen voordoen bij toepassing van de baatbelasting 'nieuwe stijl' binnen de VINEX-locaties. Het onderzoek richt zich met name op de problemen die kunnen ontstaan op regionaal niveau. Daarnaast worden maatregelen genoemd om de effectiviteit van de baatbelasting te verbeteren en gesproken over de verbreding van de Wvg. De verbreding van de Wvg wordt besproken om de positie van gemeenten ten aanzien van de grondverwerving te verbeteren.

In het onderzoek wordt geconstateerd dat een aanpassing van de baatbelasting niet de oplossing is van het kostenverhaal. Er worden een aantal knelpunten ten aanzien van de baatbelasting gesignaleerd. De invoering van een baatbelasting wordt als complex beschouwd en een geringe fout kan leiden tot aanzienlijke risico's ten aanzien van de goedkeuring en instandhouding van de belastingverordening c.q. instandhouding van de aanslag. De genoemde knelpunten, tezamen met de complexiteit van het fiscale kostenverhaal leiden er tot dan in de praktijk aarzelingen ontstaan bij de invoering van deze belasting. Er wordt noodgedwongen 'genoegen' genomen met een exploitatieovereenkomst waarin slechts een gedeelte van de exploitatiekosten worden verhaald.

Er wordt derhalve gepleit voor de invoer van een nieuwe heffing die specifiek gericht is op het kostenverhaal binnen de grondexploitatie.<sup>2</sup> Tevens werd geconcludeerd dat gemeenten, om doeltreffend te kunnen werken, moeten beschikken over grondbeleidsinstrumenten voor zowel actieve als faciliterend grondbeleid. Een tweesporenbeleid.

Als reactie op het onderzoek werden er voorstellen tot verbetering van het gemeentelijke instrumentarium gedaan. Ten aanzien van het actieve grondbeleid is sindsdien de Wet voorkeursrecht gemeenten gewijzigd in 1999, 2002 en 2004. Om ook het faciliterend grondbeleid te versterken werd in 1997 een ontwerp heffingswet grondexploitatie aan de Raad van State voorgelegd, gelijktijdig met het wetsvoorstel tot verruiming van de Wet voorkeursrecht gemeenten

#### Wetsvoorstel grondexploitatieheffing

Bij de uitvoering van het VINEX-beleid ontstonden een aantal problemen, onder andere ten aanzien van de regisserende rol van de gemeente. Om de regisserende rol van de gemeente bij de uitvoering van het VINEX-beleid te vergroten werden er door de Minister een tweetal oplossingen aangedragen. Verruiming van de Wet voorkeursrecht gemeenten en verbetering van het fiscale kostenverhaal, gericht op volledig verhaal van aan de bouwlocatie toe te rekenen kosten. Om dit te bewerkstelligen diende er een grondexploitatieheffing te komen, specifiek gericht op kostenverhaal van de grondexploitatie, met als belangrijkste doel de opbrengstcapaciteit verbeteren.

---

<sup>2</sup> *Grondverwerving en baatbelasting "nieuwe stijl"* een analyse van instrumenten voor het VINEX-beleid, VROM, Den Haag 1993

De grondexploitatieheffing is een reactie op de knelpunten die gesignaleerd worden bij de toepassing van de baatbelasting. De kritiek op de baatbelasting is dat er geen rekening wordt gehouden met de relatie opbrengst/verwervingswaarde, hierdoor kan het financiële resultaat van een grondexploitatie aanzienlijke fluctueren. Bij de baatbelasting bedraagt de aanslag voor een perceel met bebouwing die, ten behoeve van de nieuwe woonbestemming, niet kan worden behouden, even veel als voor een weiland met dezelfde nieuwe woonbestemming. De kosten gepaard gaande met deze bebouwde percelen zijn veel hoger in vergelijking met de percelen zonder bebouwing. In de praktijk zorgt de gemeente veelal voor de verwerving van deze bebouwde en in verhouding dure percelen. Toepassing van de baatbelasting heeft tot gevolg dat de kostprijs voor de gronden met te verplaatsen bebouwing erg zal stijgen, onder andere door het ontbreken van een differentiatiemogelijkheid. Terwijl de ruimte tussen de kostprijs en uitgifteprijs bij de maagdelijke gronden naar verhouding zal toenemen.

De notie dat kostenverhaal naast het heffen van baatbelasting ook het dwingend opleggen van een vereveningsbijdrage moet kunnen omvatten was aanleiding tot het voorontwerp voor een grondexploitatieheffing. Van den Brand vat de opzet van het wetsvoorstel als volgt samen en noemt de volgende belangrijkste kenmerken<sup>3</sup>:

Het wetsvoorstel grondexploitatieheffing bevat in grote lijnen de volgende kenmerken:

*Economische uitvoerbaarheid staat centraal*

"Belangrijkste doelstelling is de vergroting van de opbrengstcapaciteit van het fiscale kostenverhaal. Uitgangspunt is dat de voor rekening van de gemeente komende grondexploitatiekosten, ingeval zij een actieve grondpolitiek zou voeren, ook volledig zouden kunnen worden verhaald ingeval gronden zijn verworven en kostenverhaal dient te worden toegepast. Het feit dat gronden door derden zijn verworven is in feite niet relevant. De omvang van de heffing is beperkt tot het verhaal van kosten: zou het onderzoek leiden tot een financieel voorcalculatorisch voordelig resultaat bij gronduitgifte, dan is de omvang van het toe te passen kostenverhaal beperkt tot de te maken kosten.' Bij een negatief voorcalculatorisch resultaat ligt de bovengrens bij de totale kosten minus het ingecalculerde tekort.

*Baatcriterium vervangen door een toerekening van de kosten op basis van de verhouding kostprijs/inbrengwaarde*

In het wetsvoorstel wordt een perceel met een verhoudingsgewijs hoge verwervingswaarde (bijvoorbeeld een perceel met een te verplaatsen fabriek) minder belast dan een perceel met een lagere waarde. Hiermee wordt voorkomen dat de zogenaamde onrendabele percelen ook kunnen worden gerealiseerd.

Omslag van de kosten afhankelijk maken van onderlinge verschillen in uitgiftepreizen  
De omslag van de kosten dient zoveel mogelijk te worden afgestemd op de onderlinge verschillen in uitgiftepreizen die binnen een plangebied kunnen ontstaan. Bij een woonlocatie kan deze differentiatie plaatsvinden naar woningcategorie.

*Negatieve aanslag*

De toepassing van bovenstaande omslagmethode kan ertoe leiden dat ten aanzien van een perceel met een in verhouding hoge inbrengwaarde en een laag opbrengstpotentieel

---

<sup>3</sup> J.A.M. van den Brand, Fiscaal kostenverhaal, de noodzaak tot verbetering, BR 1999, p. 751.

(bijv. sociale woningbouw) een negatieve aanslag wordt opgelegd. De heffing heeft hiermee het karakter van een regeling van kostenverevening.

#### *Bestaande bebouwing*

De heffing wordt beperkt tot het in exploitatie te brengen gronden, zodat bestaande en te handhaven bebouwing buiten de heffing wordt gelaten.

#### Advies Raad van State

De Raad van State geeft in zijn advies aan in te kunnen stemmen met het beoogde doel van de regeling. Echter wat betreft de wijze waarop het wetsvoorstel gestalte krijgt is de Raad van State erg kritisch.<sup>4</sup> In het wetsvoorstel wordt onderscheid gemaakt tussen partijen waarmee langs minnelijke weg overeenkomst wordt bereikt over het kostenverhaal en degene die een grondexploitatieheffing. Over deze combinatie van privaatrechtelijk en publiekrechtelijk is de Raad van State bijzonder kritisch. De combinatie "maakt 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 van State heeft de opvatting dat een mogelijke rechtsongelijkheid tussen contractueel en fiscaal kostenverhaal het beste kan worden opgelost door het kostenverhaal volledig publiekrechtelijk te regelen. De zware kritiek van de Raad van State heeft er toe geleid dat het wetsvoorstel is teruggetrokken.

#### Nyfer, grip op de grond

Onderzoeksbureau Nyfer publiceerde in november 1999 een advies over de grondmarkt onder de titel "Grip op de grond". Doel van het rapport is het uit de weg ruimen van enkele hardnekkige misverstanden over de grondmarkt en het politieke debat aan te vullen met een samenhangende economische visie. In het rapport constateert Nyfer dat de woningmarkt onvolkomen is en dat de productie niet aansluit op de consumentenvoorkeuren.

Nyfer is van mening dat elke oplossing die ertoe strekt om de gemeentelijke invloed op de grondmarkt te vergroten ongewenst is, omdat de gemeentelijke rol bij het grondbeleid zich moet beperken tot het stellen van kwalitatieve randvoorwaarden. De huidige dubbelrol, waarbij de gemeente ook als 'grondbedrijf' een belang heeft wordt bekritiseerd: "De gemeente is als marktpartij uit concurrentieoverwegingen niet gebaat bij transparantie. De gemeente als overheid is verantwoording schuldig aan de burgers. Beide doelstellingen zijn onverenigbaar en dus frustreert de dubbelrol de democratische controle en het functioneren van het openbaar bestuur."<sup>5</sup> Daarnaast verminderen de machtsposities van zowel gemeenten als marktpartijen de prikkel om kostenefficiënt te werken. Actieve grondpolitiek is niet efficiënt en rechtvaardig. Het verbeteren van het instrumentarium bij particuliere grondexploitatie wordt nodig geacht, maar laat een tweetal problemen onopgelost. Het deel van de grondprijs(winst) dat wordt veroorzaakt door de overheid blijft onaangetast. Daarnaast blijft het gevaar bestaan dat gemeenten kiezen voor actief grondbeleid met het doel om winst te maken. Om dit op te lossen wil Nyfer een rijksheffing introduceren die overwinsten moet afroken. Nyfer veronderstelt

---

<sup>4</sup> Raad van State, advies no. W08.97.0458 d.d. 10 februari 1998

<sup>5</sup> Grip op de grond p. 30



dat daardoor als vanzelf de overwinsten van alle bij locatieontwikkeling betrokken partijen (eigenaar, aannemer, ontwikkelaar, gemeente) zullen worden verkleind ten gunste van de rijksoverheid. Nyfer betoogt dat de rijksoverheid recht heeft op baatafoming omdat zij door haar ruimtelijke ordeningsbeleid de betreffende locatieontwikkeling heeft gesanctioneerd. Bij de heffing op het wijzigen van de bestemming wordt er onderscheid gemaakt naar woningcategorie.

### *De grondmarkt, een gebrekkige markt en onvolmaakte overheid*

In 1999 publiceerde het Centraal Planbureau (CPB) de studie "De grondmarkt, een gebrekkige markt en onvolmaakte overheid" In het onderzoek is het overheidsingrijpen op de grondmarkt beoordeeld met de economische theorie als uitgangspunt. Vanuit theoretisch oogpunt wordt bekeken wat de uitkomsten bij vrije grondmarktwerking zouden zijn, hoe de overheid door ingrijpen de maatschappelijke ongewenste uitkomsten kan corrigeren en welke problemen er met het overheidsingrijpen gepaard kunnen gaan. In het rapport worden drie zaken genoemd die via de vrije markt, en dus zonder overheidsingrijpen, niet goed geregeld worden. Het betreft hier publieke voorzieningen en infrastructuur die de schaal van het project overstijgen, de negatieve externe effecten van het ene project naar het andere en het feit dat de markt geen rekening houdt met sociale doelstellingen, zodat sociale woningbouw niet van de grond komt. Dit marktfalen verklaart volgens het CPB de overheidsbemoeienis met infrastructuur, ruimtelijke kwaliteit en met sociale woningbouw. In het rapport wordt vooral het belang van het ingrijpen van de overheid ten aanzien van de ruimtelijke kwaliteit benadrukt, omdat het marktfalen juist hier optreedt in een vrije markt situatie.

Om deze ruimtelijke kwaliteit te waarborgen dient het grondeigendom en het bouwrecht bij particulier grondeigendom ontkoppeld te worden. Bij het veilen worden randvoorwaarden opgesteld waaronder geveild wordt welke opgenomen worden in het woningbouwplan. In het woningbouwplan worden (strikte) eisen gesteld aan de ruimtelijke kwaliteit (inclusief openbare groenvoorzieningen, infrastructuur en publieke voorzieningen) en het aandeel sociale woningen. Daarnaast worden in het woningbouwplan de aantallen en typen woningen opgenomen. Ten aanzien van het aantallen en typen woningen kan er meer verantwoordelijkheid aan de markt worden overgelaten en volstaan worden met het opstellen van kaders.

Probleem bij de veiling is wel dat de overheid de grond in handen moet hebben. Wanneer er door marktpartijen grondposities zijn ingenomen lijkt de veiling geen alternatief. Het rapport toont wel de noodzaak aan om in te grijpen in de markt door de overheid.

De overeenkomst met de Grondexploitatiewet is het stellen van (strikte) voorwaarden waaronder de bouwrechten (de bouwvergunning) verleend worden. Van ontkoppeling van grondeigendom en bouwrechten is geen sprake, de voorwaarden waaraan voldaan moet worden om te mogen bouwen zijn in de Grondexploitatiewet echter aangescherpt.

### *Overwater*

In de discussie die er gevoerd wordt over het grondbeleid en de mogelijkheden om het beleid uit te voeren, ligt de nadruk veelal op het vernieuwen en introduceren van nieuwe instrumenten. Overwater introduceert de term sturend grondbeleid. In dit concept worden de verschillende grondbeleidsinstrumenten tegelijkertijd in zijn onderlinge

samenhang ingezet, met als doel het tijdig realiseren van nieuwe bouwlocaties. Het sturend grondbeleid wordt als volgt gedefinieerd;

De overheid (gemeente) dient zich op te stellen als een actor in het maatschappelijk krachtenveld die een initiërende en regisserende rol moet opeisen en bereid is om met belanghebbenden (grondeigenaren, ontwikkelaars/bouwers, corporaties) op voet van gelijkheid te onderhandelen en samen te werken. Voor het onderhandelen dient een optimale onderhandelingspositie te worden gecreëerd, door in onderlinge samenhang optimaal gebruik te maken van het grondbeleidinstrumentarium.

Overwater betoogt verder dat het instrumentarium op zich voldoende is voor gemeenten bij het voeren van haar grondbeleid, echter is een goede toepassing door gemeenten cruciaal voor het succes van het beleid.

### Exploitatievergunning

In januari 2000 introduceert prof. mr. P. de Haan in een artikel in het Nederlands Juristenblad de exploitatievergunning. Hierbij zoekt prof. mr. de Haan aansluiting bij de regelingen die ten aanzien van particuliere grondexploitatie gelden in België, Duitsland, Engeland en Frankrijk. Hierbij wordt de particuliere grondexploitatie aan een vergunning verbonden. De Haan spreekt zich uit tegen het kostenverhaal via de bouwvergunning. De door De Haan voorgestelde exploitatievergunning gaat gepaard met een viertal criteria

- afstand van de grond voor openbare doeleinden aan de gemeente
- betaling van de bij de volledige exploitatiebijdrage
- weigering van de vergunning wanneer de door de aanvrager voorgestane zelfrealisatie niet past binnen de door de gemeente op goede gronden beoogde wijze van uitvoering van het bestemmingsplan
- Aan de verkaveling van de particuliere bouwpercelen als zodanig kunnen de nodige technische inrichtingseisen worden gesteld

Voor het voorstel van De Haan dient artikel 42 WRO aangepast te worden en vervangen worden door een exploitatievergunning.

### VROM-raad; Het instrument geslepen

In maart 2000 bracht de VROM-raad op verzoek van de minister van VROM een advies uit onder de titel "Het instrument geslepen; voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie". Met het rapport brengt de VROM-raad een gecombineerd advies uit over zowel de fundamentele herziening van de WRO als over het grondbeleid. De VROM-raad is van mening dat in een exploitatieovereenkomst (minnelijk) en een exploitatievergunning (bij het ontbreken van medewerking) het mogelijk moet zijn tot een kostenverdeling die het kostenverhaal mogelijk maakt. Hierbij dient wel een redelijke en objectieve begrenzing te worden aangebracht. Tevens dient het te gaan om voorzieningen in en buiten het plangebied die redelijkerwijs en aantoonbaar direct van belang zijn voor exploitanten, toekomstige eigenaren en van bewoners en werkers in het plangebied. De VROM-raad wil dit regelen in een aangepast artikel 42 van de WRO. Tevens wordt gepleit voor een limitatieve opsomming van alle kostenposten die voor verdeling in aanmerking komen, mits zij redelijkerwijs zijn toe te rekenen. In het voorstel worden de volgende posten opgenomen:

- bouwrijp maken gronden;
- planontwikkeling en planschadevergoedingen

- milieutechnische maatregelen
- voorzieningen, infrastructurele werken, landschappelijke en recreatieve voorzieningen, parken, voorzover deze met het plangebied samenhangen
- verschillen in verwervingskosten
- verschillen in marktwaarde van te exploiteren gronden
- verwerving door de gemeente van grond voor voorzieningen van openbaar nut

De VROM-raad stelt, net als De Haan een exploitatievergunning voor, voor gevallen waarbij geen exploitatieovereenkomst kan worden gesloten. Ook sluit de raad zich aan bij de voorgestelde aanpassing van de onteigeningswet, waarbij een grondeigenaar die geen vergunning krijgt of niet tijdig aanvraagt onteigend kan worden. Er dient tevens een zorgvuldige procedure voor de totstandkoming van de exploitatieovereenkomst in artikel 42 te worden opgenomen. Deze procedure dient om grondeigenaren en private partijen in een vroegtijdig stadium bij de planontwikkeling te betrekken en onderhandelingen er op gericht zijn om op een redelijke en billijke manier tot overeenstemming te komen. De VROM-raad introduceert ook een nieuwe regeling, de planbaatvergoeding. Het betreft een spiegelbeeldbepaling van art 49 WRO, de planschaderegeling. In situaties dat de relatie tussen ruimtelijke beslissingen en de gevolgen voor de waardeontwikkeling van grondlasten en –lasten ongelijk verdeeld zijn (bijvoorbeeld bij de aanleg van infrastructuur, waardoor de ontwikkelingsmogelijkheden van nabijgelegen percelen groter wordt) dient een dergelijke bepaling te gelden.

#### Gemeentelijk grondbeleid

In 2000 voeren prof. H. Priemus en E. Louw in opdracht van de vier grote gemeenten en de VNG onderzoek uit naar gemeentelijk grondbeleid en de regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid. Overkoepelende probleemstelling van het onderzoek is. Hoe gemeenten omgaan met instrumenten van grondbeleid om hun ruimtelijke ambities te realiseren, welke knelpunten hierbij optreden en hoe deze knelpunten zouden kunnen worden opgelost, deels door gebruik te maken van bestaande instrumenten, deels door het verbeteren van het thans vigerende instrumentarium van grondbeleid. Alvorens hier op in te gaan wordt ingegaan wordt behandeld wat wordt verstaan onder de regiefunctie. Priemus en Louw constateren dat gemeenten aan de invulling van de regiefunctie een ruimere interpretatie geven dan thans mogelijk is via het publiekrechtelijke instrumentarium. Men wil vaak onderwerpen regelen die niet onder de bestaande publiekrechtelijke bevoegdheden vallen. Bij de uitoefening van de regiefunctie door gemeenten is echter onontbeerlijk dat gemeenten zich houden aan de publiekrechtelijke regels en voorwaarden die daaraan door de wetgever of in de praktijk worden gesteld. In de praktijk wordt hier in de ogen van de auteurs te weinig de nadruk op gelegd. Zoals gemeenten van particuliere partijen verlangen dat zij zich aan de regels houden, zo mogen particuliere partijen ook van gemeenten verlangen dat zij zich aan de regels houden.

Het gemeentelijk grondbeleid bevindt zich in een overgangsstadium en gemeenten krijgen steeds meer te maken met particulier grondeigendom. Samenwerking met particuliere partijen is steeds vaker aan de orde. Of de regiefunctie in de nieuwe verhoudingen adequaat vervuld of dat het stuur uit handen moet worden gegeven is afhankelijk van de onderhandelingspositie, kennis en vaardigheden van betrokkenen en anderzijds van de beschikbare publieke instrumenten.

Bij het formuleren van mogelijke aanpassingsalternatieven van het grondbeleidinstrumentarium sluiten Priemus en Louw zich aan bij de adviezen van de VROM-raad. Het idee van De Haan, welke ook aangedragen wordt in het rapport van de VROM-raad, om een grondexploitatievergunning te introduceren op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening verdiend overweging. Kostenverevening binnen een integrale gebiedsontwikkeling en een verhaal van bovenwijkse grondkosten moeten, duidelijker dan nu het geval is, worden vastgelegd. Grondkosten moeten een wettelijke basis krijgen. Bij de wettelijke regeling hoort een lijst van verhaalbare kosten.

#### Monografie IBR: Modernisering gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium

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) met de titel "Modernisering gemeentelijk grondbeleidinstrumentarium". De voorstellen zijn in samenspraak met de NEPROM opgesteld. In de monografie wordt er van een aantal noties ten aanzien van de problematiek omtrent het kostenverhaal uitgegaan bij de beantwoording van het probleem. Zo wordt de notie aangenomen dat het probleem niet ligt op het terrein van de gemeentelijke regie in stedenbouwkundige en programmatische zin. Gemeenten kunnen immers via haar publiekrechtelijke instrumentarium de gewenste inrichting afdwingen en hiervoor desnoods het onteigeningsinstrument inzetten tegen zelfrealisatoren die zich niet willen houden aan bijvoorbeeld het beeld-kwaliteitsplan. Daarnaast ligt het probleem niet bij het verhalen van de kosten van binnenplanse openbare voorzieningen. Artikel 222 Gemeentewet (baatbelasting) biedt voor het verhaal van kosten van openbare voorzieningen in beginsel goede mogelijkheden. Door de hoge eisen die aan het fiscale instrument van een heffing worden gesteld in combinatie met soms technische ingewikkelde toedelingsvragen in de praktijk niet altijd eenvoudig om het instrument effectief in te zetten. Als derde notie noemt de monografie het probleem dat exploitatiekosten die niet onder het bereik van de baatbelasting vallen, niet dwingend kunnen worden verhaald. Bij de baatbelasting geldt het criterium van fysieke baat als grondslag voor het bijdragen in de kosten. Hierdoor ligt het probleem bij het kostenverhaal dat daardoor een evenredige bijdrage aan de grondexploitatiekosten die niet samen hangen met de realisering van werken van openbaar nut (vereveningsbijdrage) niet kan worden opgelegd aan zelfrealisatoren. Deze mogelijkheid bestaat wel wanneer partijen op contractuele basis samenwerken met gemeenten. Daarnaast is het verhalen van kosten met een bovenwijkse karakter gecompliceerd. Ook is het niet mogelijk te differentiëren naar uitgiftecategorieën. Het stelsel van kostenverhaal dient in de rapportage te voldoen aan een drietal uitgangspunten:

- maximale aansluiting bij de bestaande praktijk;
- maximale aansluiting bij de dynamiek van grondexploitaties;
- duidelijkheid over de te verhalen typen kosten.

Om dit te bewerkstelligen wordt op hoofdpunten, het volgende stelstel van kostenverhaal voorgestaan, waarbij rekening is gehouden met bovenstaande uitgangspunten:

- De exploitatievergunning als nieuw instrument;
- geen vergunningsplicht op locaties waar kostenverhaal geen problemen kent;
- een vergunningsplicht voor sommige locaties;
- een grondexploitatieberekening wordt door de raad vastgesteld en zo nodig door Burgemeester en Wethouders (periodiek) gewijzigd;
- geen vergunningsplicht ingeval van verhaal bij overeenkomst;

- zelfrealisatoren die niet willen contracteren hebben een vergunning nodig;
- gelijkheid tussen contractueel kostenverhaal en kostenverhaal bij vergunning is gewaarborgd;
- koppeling van exploitatievergunning en bouwvergunning;
- onteigening ingeval van uitblijven vergunningaanvraag;
- gefaseerde locatieontwikkeling en deelgrondexploitaties.

Het voorstel is vrijwel uitsluitend een regeling voor kostenverhaal. Er wordt gekozen voor een gemengd stelsel van een publiekrechtelijk (vergunning) en een privaatrechtelijk (overeenkomst) instrumentarium. Er wordt hierbij door de NEPROM opgemerkt dat “de bestaande vrijheid en flexibiliteit tot succesvolle samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars en goede locatieontwikkeling leidt. Er is dan ook geen reden om deze praktijk te veranderen”<sup>6</sup> Daarnaast stelt het IBR voor om bij de wet een limitatieve kostensoortenlijst op te nemen.

#### NEPROM, Kostenverhaal in VINEX-locaties

In de discussie rond het grondbeleid wordt veelal betoogd dat er veel met de grond gespeculeerd wordt en dat projectontwikkelaars niet mee willen betalen aan de voorzieningen van openbaar nut. In 2000 heeft Kolpron consultants onderzoek gedaan, in opdracht van de Neprom, naar kostenverhaal op VINEX-locaties.

De Neprom benadrukt in haar onderzoek dat bij het grondbeleid en eventuele wijzigingen daarin de kwaliteit van nieuw te ontwikkelen locaties voorop dient te staan. Hierbij wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de ontwikkeling van een nieuwe locatie zich zelf zo veel mogelijk bedruipt, zowel in goede als in slechte tijden.

In dat kader is het van belang dat de grondexploitatie van een locatie sterk afhankelijk is van de specifieke kenmerken van die locatie en de regionale (woning) markt. Een generieke regeling staat daarmee op gespannen voet en zullen naar het inzicht van de Neprom contraproductief werken en kunnen locaties zelfs onhaalbaar maken.

Het toenmalige beleidsinstrumentarium is in de ogen van de Neprom voldoende om recht te doen aan de gemeentelijke regiefunctie en biedt in de meeste gevallen voldoende mogelijkheden voor kostenverhaal. Evenwichtige onderhandelingen tussen gemeenten en private partijen zijn essentieel voor het bereiken van ruimtelijke kwaliteit en investeringen die inspelen op de behoeften van de markt.

Het teruggrijpen naar actief grondbeleid van gemeenten bijvoorbeeld door middel van versterking van onteigening ziet de Neprom als een bedreiging voor de ruimtelijke kwaliteit en het bedienen van de markt.

Uitbreiding van het bestaande instrumentarium wordt zinvol geacht, mits als ultimum remedium.

Belangrijkste conclusie van het rapport is dat projectontwikkelaars vanuit grondexploitaties in aanzienlijk hogere bijdrage hebben geleverd aan kwalitatieve voorzieningen op Vinex-locaties dan vooraf begroot.

---

<sup>6</sup> Kostenverhaal in de grondexploitatie op VINEX-locatie (NEPROM)

De Neprom concludeert dat, ondanks het ontbreken van een eenduidig wettelijk kader, ontwikkelaars bereid blijken fors bij te dragen aan extra kwaliteit en de maatschappelijke verantwoordelijkheid wordt niet ontlopen.

De Neprom stelt, net als de VROM-raad, voor om een limitatieve lijst van kosten op te nemen in artikel 42 van de WRO. Nieuwe regelgeving mag niet ten koste gaan van de onderhandelingsruimte. Met het onderzoek wil de Neprom onomstotelijk aantonen dat de bestaande vrijheid en flexibiliteit tot succesvolle samenwerking tussen gemeenten en projectontwikkelaars en goede locatieontwikkeling leidt.

### Wetsvoorstel VNG, Neprom en IBR

De VNG en Neprom hebben verscheidene, hiervoor reeds aangehaalde, onderzoeken laten verrichten met de problematiek van het kostenverhaal als centraal thema. Deze onderzoeken hebben er toe geleid dat de VNG, Neprom en IBR in 2000 een nieuwe wettelijke regeling voor kostenverhaal aangeboden hebben aan de minister van VROM. Hiermee werd getracht de ontstane impasse, na het niet verder in procedure brengen van de grondexploitatieheffing door de regering, te doorbreken. De wettelijke regeling die partijen voor ogen hebben bestaat uit wijzigingen in zowel de Wet op de Ruimtelijke Ordening als het Besluit op de Ruimtelijke Ordening. Het voorstel voor de wijziging van de WRO wordt als "Grondexploitatiewet" geïntroduceerd. In het voorstel wordt aansluiting gezocht bij de bestaande praktijk. De kosten die in de praktijk ook al verrekend plegen te worden, maken onderdeel uit van de kostensoortenlijst. Het gaat hierbij niet alleen om de kosten van openbare voorzieningen, maar ook om kosten van bovenwijkse voorzieningen die de te ontwikkelen locatie baten, om verevening van inbrengwaarden en om een bijdrage aan de grondkosten van economische zwakkere functies, zoals sociale woningbouw.

De regeling heeft betrekking op particuliere grondeigenaren die bereid zijn om het bestemmingsplan te realiseren en moet fungeren als ultimum remedium. De regeling geldt niet bij kostenverhaal via gronduitgifte door de gemeente, ook als deze uitgifte voortvloeit uit eerder aangegane bouwclaim verplichtingen en heeft ook geen betrekking op publiek-private samenwerkingsovereenkomsten. De regeling mag niet ten koste gaan van de huidige onderhandelingsruimte. Er wordt veel waarde gehecht aan deze vrijheid en flexibiliteit door de partijen. Tevens blijkt uit eerder onderzoek door de partijen dat de bestaande vrijheid tot succesvolle samenwerking en goede locatieontwikkeling leidt. Voorkomen dient te worden dat door de regeling er een verschuiving plaatsvindt van de onderhandelingstafel naar de rechtbank. De nieuwe regeling heeft een tweeledig doel. Er moet meer transparantie en duidelijkheid komen over de verhaalbare kosten, en meer eenduidigheid in de praktijk van kostenverhaal. Daarnaast moet er een instrument komen om van alle particuliere grondexploitanten, inclusief free-riders, bijdragen te verkrijgen die in het kader van de bestaande baatbelasting niet kunnen worden afgedwongen. De voorgestelde exploitatievergunning gaat uit van voldoende causaal verband tussen de kosten van de voorzieningen en maatregelen die binnen het exploitatiegebied worden getroffen en de te belasten (bouw)gronden. Daarnaast blijft er ruimte voor aanvullende contractuele afspraken en is de kostensoortenlijst niet gedetailleerd. Voor dit laatste is bewust gekozen. Hierdoor is er voldoende ruimte voor invulling van de gemeentelijke ambities bij de bepaling van de kwaliteit van de locatie, voor een redelijke kostentoerekening en voor maatwerk bij de voorbereiding van de grondexploitatieopzetten en actualisering ervan. In de regeling gaat het om de kosten van de *grondexploitatie*, bouwkosten kunnen derhalve niet verhaald worden. De kosten

van het realiseren van een sporthal, schouwburg of een dergelijke maatschappelijke voorziening zijn hiermee niet verhaalbaar.

### Indepartementaal beleidsonderzoek grondmarkt

In december 1999 is het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Grondbeleid gestart. De toegenomen aandacht voor grondbeleid en de grondmarkt hebben geleid tot het oprichten van het IBO Grondbeleid. Het IBO Grondbeleid heeft als doel om beleidsvarianten te ontwikkelen die kunnen bijdragen aan betere werking van de grondmarkt. In de eindrapportage van het IBO uit juli 2000 wordt ingegaan op de werking van de grondmarkt, het grondbeleid, de redenen voor het voeren van grondbeleid en worden knelpunten gesignaleerd op de grondmarkt. Tevens worden er beleidsvarianten aangedragen ter oplossing van de gesignaleerde knelpunten.

#### *Gesignaleerde knelpunten*

Het IBO signaleert de volgende knelpunten bij het realiseren van de doelstellingen van het grondbeleid:

Knelpunten bij het realiseren van het maatschappelijk gewenste ruimtegebruik:

- Knelpunten bij de verdeling van de ruimte over de functies in reactie op de veranderende vraag
- Knelpunten bij de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur
- Beperking van de concurrentie op de bouwmarkt door grondposities
- Onvoldoende ruimte voor particulier opdrachtgeverschap door grondposities

Knelpunten bij de realisatie van een redelijke verdeling van de kosten en baten:

- Knelpunten bij het verhalen van kosten door gemeenten
- Het onvoldoende benutten van de baten van overheidsinvesteringen
- Realisatie van een redelijke verdeling van de kosten en baten van bestemmingswijzigingen

Knelpunten rond het doelmatig optreden van de overheid op de grondmarkt:

- Ondoelmatig optreden van de Rijksoverheid op de grondmarkt
- Gebrek aan transparantie bij een actief grondbeleid
- Knelpunten bij de naleving van Europese aanbestedingsregels door grondposities

Het IBO heeft voor de gesignaleerde knelpunten verschillende beleidsvarianten opgenomen in haar rapport. In eerste instantie wordt er per knelpunt een aantal oplossingen aangedragen, zonder rekening te houden met samenhang tussen de knelpunten en de oplossingen. Het is hierdoor mogelijk dat door de aanpak van het ene knelpunt een ander knelpunt ook kleiner of misschien juist groter wordt. Niet alle knelpunten hebben onderlinge samenhang. Het IBO noemt samenhang tussen een vijftal knelpunten. Deze knelpunten zijn het gevolg van beperkingen van het publiekrechtelijke instrumentarium. Het IBO doelt op de volgende knelpunten:

- Het realiseren van kostenverhaal op gemeentelijk niveau
- het benutten van de baten van een overheidsinvestering
- het realiseren van een redelijke verdeling van de kosten en baten van een bestemmingswijziging
- beperking van de concurrentie op de bouwmarkt door grondposities
- onvoldoende ruimte voor particulier opdrachtgeverschap door grondposities

### *Beleidsvarianten*

Om te voorkomen dat het oplossen van het ene knelpunt leidt tot het vergroten van het andere knelpunt worden er drie benaderingen aangedragen om met de knelpunten om te gaan. Hierbij wordt rekening gehouden met de onderlinge samenhang van de vijf hiervoor genoemde punten. De volgende drie varianten worden onderscheiden:

- het beter gebruik maken van bestaande wet- en regelgeving
- versterken van de mogelijkheden van faciliterend grondbeleid
- het versterken van actief grondbeleid met publiekrechtelijke middelen

De eerste variant wordt hierbij beschouwd als de nulvariant en kan altijd worden toegepast. Het versterken van het actief grondbeleid kan door een versterking van de Wet voorkeursrecht of het makkelijker maken van onteigening. De nadruk ligt in het rapport op het versterken van de mogelijkheden van faciliterend grondbeleid. Bij het versterken van de mogelijkheden van faciliterend grondbeleid probeert de overheid de doelstellingen van het ruimtelijke beleid te realiseren door de voorwaarden waaronder marktpartijen actief kunnen zijn op de grondmarkt te wijzigen.

Een redelijk kostenverhaal door gemeenten kan worden gerealiseerd door de introductie van een heffing of een vergunning als 'stok achter de deur' voor het sluiten van een exploitatieovereenkomst.

Het beter benutten van de grondwaardestijging als gevolg van een overheidsinvestering kan worden gerealiseerd met een heffing op de baten; onderhandelingen gericht op een PPS-aanpak of een speciale wettelijke regeling.

De verdeling van de baten en kosten van een bestemmingswijziging kan mogelijk worden door: het in rekening brengen van het in gebruik nemen van de open ruimte, een heffing op de baten of het stellen van financiële voorwaarden aan een bouwrechtvergunning.

Om concurrentie op de markt voor de ontwikkeling van vastgoed te vergroten en om particulier opdrachtgeverschap mogelijk te maken stelt het IBO voor om het bouwrecht niet langer automatisch te verstrekken aan de grondeigenaar. Daarnaast wordt het vestigen van het voorkeursrecht en onteigening van gronden bestemd voor particulier opdrachtgeverschap als oplossing genoemd.



Bijlage 2 Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening inzake grondexploitatie

**30 218 Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening  
inzake de grondexploitatie**

**A GEWIJZIGD VOORSTEL VAN WET**

7 juli 2006

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om de mogelijkheden te verbeteren voor gemeentebesturen om bij de grondexploitatie kosten te verhalen en eisen te stellen aan de inrichting, de kwaliteit of de realisatie van bouwlocaties;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

**ARTIKEL I**

Indien het bij koninklijke boodschap van 23 mei 2003 ingediende voorstel van wet houdende nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening) (28 916) tot wet wordt verheven, wordt die wet als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 3.1, eerste lid, wordt na de laatste volzin toegevoegd: Deze regels kunnen tevens strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, met dien verstande dat deze regels ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied.

B

Aan artikel 3.8b, derde lid, wordt na «verbonden» ingevoegd: , welke tevens kunnen strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van het project, met dien verstande dat de voorschriften en beperkingen ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het projectgebied.

C

Aan afdeling 3.5 wordt na paragraaf 3.5.3 een nieuwe paragraaf toegevoegd, luidende:

**Artikel 3.27a**

1. De in artikel 18, eerste lid, van de onteigeningswet bedoelde dagvaarding kan geschieden, nadat een bestemmings- of inpassingsplan, waarbij toepassing is gegeven aan artikel 3.4, dan wel een projectbesluit, gelijktijdig met een exploitatieplan is vastgesteld.
2. Onverminderd artikel 59, eerste lid, van de onteigeningswet kan het vonnis van de rechtbank niet eerder in de openbare registers worden ingeschreven dan nadat het bestemmingsplan, het inpassingsplan of het projectbesluit onherroepelijk is geworden.
3. In aanvulling op de artikelen 54 en 59 van de onteigeningswet is ten behoeve van de in het tweede lid bedoelde inschrijving een uitspraak van

de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dan wel een verklaring van de secretaris van de Raad van State nodig, waaruit blijkt dat het bestemmingsplan, het inpassingsplan of het projectbesluit onherroepelijk is geworden.

D

Artikel 3.28 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, eerste volzin, wordt na «inhoud» ingevoegd: en uitvoerbaarheid.
2. In het tweede lid worden de woorden «en inrichting» vervangen door: , inrichting en uitvoerbaarheid.

E

Na artikel 6.4 wordt een nieuw artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 6.4a**

1. Voor zover schade die op grond van de artikelen 6.1 tot en met 6.3 voor tegemoetkoming in aanmerking zou komen, haar grondslag vindt in een besluit op een verzoek om ten behoeve van de verwezenlijking van een project bepalingen in een bestemmingsplan, een daaraan voorafgaand projectbesluit of een besluit als bedoeld in artikel 3.31, eerste lid, daaronder begrepen, op te nemen of te wijzigen dan wel om ontheffing te verlenen, anders dan bedoeld in artikel 6.8 of 6.9, kunnen burgemeester en wethouders met de verzoeker overeenkomen dat die schade geheel of gedeeltelijk voor zijn rekening komt.
2. De verzoeker die een overeenkomst als bedoeld in het eerste lid heeft gesloten, is belanghebbende bij een besluit van burgemeester en wethouders op een aanvraag om tegemoetkoming op grond van artikel 6.1 terzake van de vaststelling van het bestemmingsplan, van het nemen van het projectbesluit of het besluit, bedoeld in artikel 3.31, eerste lid, dan wel van de verlening van de ontheffing waarom hij heeft verzocht.
3. Degene die een financieel belang heeft bij de vaststelling van een exploitatiebijdrage, als bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, of de herberekening daarvan, is belanghebbende bij een besluit van burgemeester en wethouders op een aanvraag om tegemoetkoming op grond van artikel 6.1 terzake van de vaststelling van het bestemmingsplan, de wijziging of de uitwerking, dan wel van het nemen van het projectbesluit of een besluit als bedoeld in artikel 3.31, eerste lid, indien de tegemoetkoming financiële gevolgen kan hebben voor de exploitatiebijdrage of de herberekening daarvan.

F

Afdeling 6.4 komt te luiden:

### AFDELING 6.4 GRONDEXPLOITATIE

#### **Artikel 6.12**

1. De gemeenteraad stelt een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen.
2. In afwijking van het eerste lid kan de gemeenteraad bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, een wijziging als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, een projectbesluit of een besluit als bedoeld in artikel 3.31, eerste lid, besluiten geen exploitatieplan vast te stellen, indien het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan of besluit begrepen gronden anderszins verzekerd is en het stellen van de in artikel 6.13,

- tweede lid, onder b en c, bedoelde eisen en regels niet noodzakelijk is.
3. De gemeenteraad kan de bevoegdheden, bedoeld in het eerste en tweede lid, bij een besluit als bedoeld in artikel 3.8b, vierde lid, delegeren aan burgemeester en wethouders.
4. Een exploitatieplan wordt gelijktijdig vastgesteld en bekendgemaakt met het bestemmingsplan, de wijziging, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, het projectbesluit of het besluit, bedoeld in artikel 3.31, eerste lid, waarop het betrekking heeft.
5. De gemeenteraad kan in samenwerking met de raden van aangrenzende gemeenten een intergemeentelijk exploitatieplan vaststellen. Burgemeester en wethouders van deze gemeenten leggen het vastgestelde plan gelijktijdig ter inzage. In afwijking van artikel 3.8, tweede lid, vangt de in dat lid genoemde termijn aan na vaststelling van het exploitatieplan.
6. Bij een exploitatieplan kan worden bepaald dat het verboden is bepaalde werken of werkzaamheden uit te voeren totdat voor de betreffende gronden een uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, is vastgesteld. Bij het exploitatieplan kan worden bepaald dat burgemeester en wethouders ontheffing kunnen verlenen van dit verbod.

### **Artikel 6.13**

1. Een exploitatieplan bevat:
- a. een kaart van het exploitatiegebied;
  - b. een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied. Bij gronden waarvoor een uit te werken bestemming is vastgesteld, kan worden volstaan met een globale omschrijving;
  - c. een exploitatieopzet, bestaande uit:
    - 1°. voor zover nodig een raming van de inbrengwaarden van de gronden, welke inbrengwaarden voor de toepassing van deze afdeling worden beschouwd als kosten in verband met de exploitatie van die gronden;
    - 2°. een raming van de andere kosten in verband met de exploitatie, waaronder een raming van de schade die op grond van artikel 6.1 voor vergoeding in aanmerking zou komen;
    - 3°. een raming van de opbrengsten van de exploitatie, alsmede de peildatum van de onder 1 tot 3 bedoelde ramingen;
    - 4°. een tijdvak waarbinnen de exploitatie van de gronden zal plaatsvinden;
    - 5°. voor zover nodig een fasering van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen, en zo nodig koppelingen hiertussen;
    - 6°. de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden.
2. Een exploitatieplan kan bevatten:
- a. een kaart waarop het voorgenomen grondgebruik is aangegeven en de gronden welke de gemeente beoogt te verwerven. Voor gronden waarvoor een uit te werken bestemming is vastgesteld, of waarvoor ingevolge de fasering geen bouwvergunning als bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, kan worden verleend, kan worden volstaan met een programma op hoofdlijnen voor het grondgebruik;
  - b. eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;
  - c. regels omtrent het uitvoeren van de onder b bedoelde werken en werkzaamheden;

- d. een uitwerking van de in de artikelen 3.1, eerste lid, en 3.8b, derde lid, bedoelde regels met betrekking tot de uitvoerbaarheid.
3. Voor de berekening van de kosten en opbrengsten wordt ervan uitgegaan dat het exploitatiegebied in zijn geheel in exploitatie zal worden gebracht.
4. Indien geen sprake is van onteigening wordt de inbrengwaarde van gronden vastgesteld met overeenkomstige toepassing van de artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet. Voor gronden welke onteigend zijn of waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen, of welke op onteigeningsbasis zijn verworven, is de inbrengwaarde gelijk aan de schadeloosstelling ingevolge de onteigeningswet.
5. Kosten in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan het exploitatiegebied of een gedeelte daarvan profijt heeft, en welke toerekenbaar zijn aan het exploitatieplan worden naar evenredigheid opgenomen in de exploitatieopzet.
6. Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage, indien er voor deze locaties of gedeeltes daarvan een structuurvisie is vastgesteld welke aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen.
7. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de exploitatieopzet en de daarin op te nemen opbrengsten, en de verhaalbare kostensoorten.
8. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over:
- a. de kaarten, eisen en regels, bedoeld in het eerste en tweede lid;
  - b. de manier van opstellen en de berekeningsmethode van de exploitatieopzet, en
  - c. kosten, welke deel uitmaken van de exploitatieopzet.
9. De voordracht voor een krachtens het zevende lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp is overgelegd aan beide kamers der Staten-Generaal, in de Staatscourant en langs elektronische weg is bekendgemaakt en aan een ieder de gelegenheid is geboden om binnen een bij die bekendmaking te stellen termijn van ten minste vier weken schriftelijk opmerkingen over het ontwerp ter kennis van Onze Minister te brengen.

#### **Artikel 6.14**

1. Op de voorbereiding van een exploitatieplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing, met dien verstande dat de kennisgeving tevens geschiedt aan degenen die in de kadastrale registratie staan vermeld als eigenaar van gronden in het exploitatiegebied.
2. Burgemeester en wethouders delen binnen vier weken nadat een exploitatieplan is vastgesteld, de eigenaren van de gronden in het exploitatiegebied schriftelijk mede dat een exploitatieplan is vastgesteld. Zij doen tevens mededeling van de terinzagelegging en de termijn waarbinnen beroep kan worden ingesteld.

#### **Artikel 6.15**

1. De gemeenteraad herziet telkens binnen een jaar na inwerkingtreding een exploitatieplan totdat de in dat exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en bouwwerken zijn gerealiseerd. Indien tegen een exploitatieplan beroep is ingesteld, vangt de termijn aan op de dag nadat een beslissing omtrent het exploitatieplan onherroepelijk is geworden.
2. Een uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, dat

gronden bevat waarvoor in het exploitatieplan een globale omschrijving is vastgesteld, treedt niet in werking voordat een herziening van het exploitatieplan met betrekking tot de desbetreffende gronden is vastgesteld en bekendgemaakt.

3. Bij een herziening van een exploitatieplan is artikel 6.14, eerste lid, niet van toepassing en kan de mededeling, bedoeld in artikel 6.14, tweede lid, achterwege blijven voor zover de herziening uitsluitend betrekking heeft op:

- a. een uitwerking en detaillering van de ramingen van kosten en opbrengsten;
- b. een aanpassing van deze ramingen met inachtneming van de in het exploitatieplan aangegeven methoden van indexering;
- c. een vervanging van de ramingen van de gemeentelijke kosten door gerealiseerde kosten, of
- d. andere niet-structurele onderdelen.

#### **Artikel 6.16**

Indien in een exploitatieplan het bedrag van de aan de exploitatie verbonden kosten, verminderd met de door het gemeentebestuur in verband met die exploitatie ontvangen of te ontvangen subsidies en bijdragen van derden, hoger is dan het in het exploitatieplan opgenomen bedrag van de opbrengsten van die exploitatie, kan de gemeente die kosten slechts verhalen tot maximaal het bedrag van die opbrengsten.

#### **Artikel 6.17**

1. Burgemeester en wethouders verhalen de kosten, verbonden aan exploitatie van de gronden gelegen in een exploitatiegebied, door aan een bouwvergunning voor een bouwplan dat krachtens artikel 6.12, eerste lid, is aangewezen, met inachtneming van het exploitatieplan het voorschrift te verbinden dat de vergunninghouder een exploitatiebijdrage aan de gemeente verschuldigd is, tenzij de bijdrage anderszins verzekerd is of voorafgaand aan de indiening van de bouwaanvraag een exploitatiebijdrage gericht op de desbetreffende grondexploitatie met betrekking tot de betreffende gronden overeengekomen en verzekerd is.

2. Burgemeester en wethouders stellen bij de bouwvergunning een termijn waarbinnen de in het eerste lid bedoelde exploitatiebijdrage dient te worden betaald. Zij kunnen met betrekking tot deze bijdrage in de bouwvergunning een betalingsregeling opnemen, welke afhankelijk kan worden gesteld van de uitvoering van werken en bouwwerken, bedoeld in het exploitatieplan. Indien de betalingsregeling inhoudt dat gehele of gedeeltelijke betaling na de start van de bouw plaatsvindt, kunnen burgemeester en wethouders van de vergunninghouder aanvullende zekerheden met betrekking tot de betaling eisen. Hierover kunnen bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld.

#### **Artikel 6.18**

1. Ten behoeve van het bepalen van de exploitatiebijdrage, bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, worden in het exploitatieplan uitgiftecategorieën vastgesteld. Zo nodig wordt daarbinnen een verder onderscheid aangebracht.

2. Per onderscheiden categorie wordt een basiseenheid vastgesteld in een hoeveelheid vierkante meters grondoppervlakte, een hoeveelheid vierkante meters vloeroppervlakte, of een andere hiermee vergelijkbare maatstaf.

3. Door elke basiseenheid te vermenigvuldigen met een per categorie

- vastgestelde gewichtsfactor worden gewogen eenheden vastgesteld.
4. De gewogen eenheden in het exploitatiegebied worden bij elkaar opgeteld.
  5. Het verhaalbare bedrag per gewogen eenheid is het ten hoogste verhaalbare bedrag, bedoeld in artikel 6.16, gedeeld door het overeenkomstig het vierde lid berekende aantal.

#### **Artikel 6.19**

De per bouwvergunning verschuldigde exploitatiebijdrage, bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, wordt berekend door het aantal gewogen eenheden en gedeeltes van eenheden, dat in het exploitatieplan is toegedeeld aan de in de vergunningaanvraag bedoelde gronden, dan wel indien dat tot een hoger aantal leidt, het aantal gewogen eenheden dat is opgenomen in de vergunningaanvraag, te vermenigvuldigen met het verhaalbare bedrag per gewogen eenheid en dit bedrag te verminderen met:

- a. de inbrengwaarde van de in de vergunningaanvraag bedoelde gronden, voor zover deze niet volgens het exploitatieplan buiten het kostenverhaal blijven;
- b. de kosten die in verband met de exploitatie van de betreffende gronden door de eigenaar zijn gemaakt, welke kosten voor de berekening van het te verhalen bedrag niet hoger kunnen zijn dan de kosten die volgens het exploitatieplan aan die gronden zijn toegerekend.

#### **Artikel 6.20**

1. Binnen drie maanden na uitvoering van de in een exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen stelt de gemeenteraad een afrekening van dat exploitatieplan vast.
2. Bij de afrekening worden de betaalde exploitatiebijdragen, bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, herberekend op grond van de totale kosten en het totale aantal gewogen eenheden in het exploitatiegebied. De basiseenheden en gewichtsfactoren, bedoeld in artikel 6.18, tweede en derde lid, die zijn toegepast bij de berekening van een betaalde exploitatiebijdrage, worden ook toegepast bij de herberekening.
3. Indien een herberekende exploitatiebijdrage meer dan vijf procent lager is dan een betaalde exploitatiebijdrage, betaalt de gemeente binnen een maand na vaststelling van de afrekening het verschil, voor zover het groter is dan vijf procent, naar evenredigheid terug met rente aan degene die ten tijde van de betaling van de bijdrage, of een gedeelte daarvan, houder was van de desbetreffende bouwvergunning, of diens rechtsopvolger.
4. Indien ten minste negentig procent van de in het exploitatieplan begrote kosten is gerealiseerd, wordt op verzoek van degene die ten tijde van betaling van een exploitatiebijdrage als bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, houder was van de desbetreffende bouwvergunning, of diens rechtsopvolger, met betrekking tot de desbetreffende exploitatiebijdrage een afrekening opgesteld en gevolg gegeven aan het derde lid.
5. Tegen een besluit omtrent de afrekening en de herberekende exploitatiebijdrage kan beroep worden ingesteld.

#### **Artikel 6.21**

1. Burgemeester en wethouders kunnen terstond na het overschrijden van de termijn van betaling van een gedeelte of het geheel van de exploitatiebijdrage, bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, besluiten dat het bouwen niet kan aanvangen of moet worden gestaakt totdat aan de betalingsverplichtingen is voldaan. Zij stellen de termijn, bedoeld in artikel

- 5:24 van de Algemene wet bestuursrecht, op ten hoogste vier weken.
2. Burgemeester en wethouders kunnen na verloop van een maand na het verstrijken van een betalingstermijn bij dwangbevel het verschuldigde bedrag, bedoeld in het eerste lid, verhoogd met de op de invordering vallende kosten, invorderen. Artikel 5:26, tweede tot en met vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.
3. Indien niet binnen drie maanden na het besluit, bedoeld in het eerste lid, de desbetreffende bijdrage door de gemeente is ontvangen, kunnen burgemeester en wethouders de bouwvergunning geheel of gedeeltelijk intrekken.

### **Artikel 6.22**

1. Een gemeente verstrekt een aan de vergunninghouder verschuldigde financiële bijdrage indien de prestaties waaraan die bijdrage is gerelateerd, overeenkomstig het exploitatieplan zijn verricht en een verzoek tot betaling bij de gemeente is ingediend.
2. Op het verstrekken van een bijdrage als bedoeld in het eerste lid is titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing.

### **Artikel 6.23**

De gemeenteraad kan met betrekking tot de grondexploitatie een verordening vaststellen, welke bepalingen kan bevatten met betrekking tot de procedure voor het totstandkomen van een overeenkomst over grondexploitatie en de inhoud daarvan.

### **Artikel 6.24**

1. Bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie kunnen burgemeester en wethouders in de overeenkomst bepalingen opnemen inzake:
- a. financiële bijdragen aan de grondexploitatie alsmede op basis van een vastgestelde structuurvisie, aan ruimtelijke ontwikkelingen;
  - b. verrekening van schade die op grond van artikel 6.1 voor vergoeding in aanmerking zou komen.
2. Na vaststelling van een exploitatieplan nemen burgemeester en wethouders bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie het exploitatieplan in acht, met dien verstande dat de overeenkomst bepalingen kan bevatten over de uitwerking van onderwerpen uit het exploitatieplan, maar geen bepalingen kan bevatten over onderwerpen welke deel kunnen uitmaken van een exploitatieplan, maar daarin niet zijn opgenomen.
3. Van de overeenkomst wordt binnen twee weken na het sluiten daarvan door burgemeester en wethouders kennis gegeven in een van gemeentewege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aanhuisblad.
4. Artikel 6.4a, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van degene die een overeenkomst heeft gesloten over grondexploitatie waarin een regeling van verhaal van planschade is opgenomen.

G

Aan artikel 8.1 wordt, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- c. een besluit omtrent herziening van een exploitatieplan, dat niet is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, alsmede een besluit omtrent de afrekening en herberekende exploitatiebijdragen van een exploitatieplan.

H

Aan artikel 8.2 wordt aan het eerste lid, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel g door een puntkomma, een onderdeel toegevoegd, luidende:

h. een besluit omtrent vaststelling van een exploitatieplan voor gronden, begrepen in een gelijktijdig vastgesteld bestemmingsplan, alsmede herzieningen van het desbetreffende exploitatieplan en besluiten omtrent de afrekening en herberekende exploitatiebijdragen van het desbetreffende exploitatieplan.

I

Aan artikel 8.3 wordt na het tweede lid een derde lid, toegevoegd, luidende:

3. Voor de mogelijkheid van beroep en de behandeling van en uitspraak op een beroep ingevolge hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht worden als één besluit aangemerkt een besluit omtrent vaststelling van een exploitatieplan en een gelijktijdig vastgesteld bestemmingsplan, projectbesluit of besluit als bedoeld in artikel 3.31, eerste lid, of een gelijktijdig vastgestelde wijziging of uitwerking van een bestemmingsplan.

## **ARTIKEL II**

In artikel 85 van de onteigeningswet wordt «artikel 13, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening» vervangen door: artikel 3.4 van de Wet ruimtelijke ordening.

## **ARTIKEL III**

Voor de plaatsing van deze wet in het Staatsblad brengt Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de in deze wet voorkomende aanhalingen van artikelen of onderdelen van de Wet ruimtelijke ordening met de nieuwe nummering en lettering van die wet in overeenstemming en stelt hij de nummering en lettering van de artikelen en onderdelen van artikelen van het hoofdstuk Financiële bepalingen van die wet opnieuw vast.

## **ARTIKEL IV**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,



### Bijlage 3 In AmvB op te nemen lijst van kosten, voorzieningen en opbrengsten

#### **(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 kostenelementen,

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 genothebbenden 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.

## Bijlage 4 Spelsimulaties en interviewvragen

### *Inleiding*

De invoering van de Grondexploitatiewet heeft een lange voorgeschiedenis. Met de komst van de Grondexploitatiewet lijkt verbetering aanstaande. Het wetsvoorstel en de behandeling ervan in de Tweede Kamer is voor velen aanleiding geweest om hun visie te geven. Veelal werd deze visie ingegeven vanuit de eigen invalshoek en expertise. Hierdoor is er in de vele stukken veelal tot op detailniveau gesproken over de inhoud van de Grondexploitatiewet. Aan het gebruik van de Grondexploitatiewet door de private en publieke partijen in het krachtenveld van de locatieontwikkeling is in verhouding weinig aandacht besteed.

### *Doel interviews*

Doel van de interviews is om de visie van de verschillende betrokken organisaties te achterhalen op het verwachte gebruik van de Grondexploitatiewet door private en publieke partijen in het proces van locatieontwikkeling. Doel van de interviews is niet om de standpunten te achterhalen van de verschillende organisaties ten aanzien van de gemaakte keuzes door de Minister.

### *Samenwerking partijen*

Als onderdeel van de scriptie wordt ook een hoofdstuk opgenomen over het proces van locatieontwikkeling. Hierbij ligt de nadruk op de samenwerking en totstandkoming van de samenwerking tussen partijen en het gebruik van de verschillende grondbeleidsinstrumenten.

Een verkorte samenvatting hiervan is opgenomen bij deze vragen en dient als uitgangspunt bij het beantwoorden van de vragen.

### *Praktijksimulaties en interviewvragen*

Het interview zal bestaan uit de behandeling van een aantal praktijksimulaties en een aantal interviewvragen. Met de simulaties wordt getracht inzicht te krijgen in het handelen van de partijen in de verschillende situaties.

### *Proces van locatieontwikkeling; de samenwerkingsvorm*

Locatieontwikkeling/grondexploitatie is een proces wat grofweg opgedeeld kan worden in de volgende drie stadia:

- Verwerven positie, aankoop gronden (op basis van "voorkennis")
- Onderhandelingen over de samenwerking en uitvoering
- Uitvoering

Tijdens het proces is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid en dient er een goede vertrouwensbasis te zijn waaronder gewerkt wordt. De vertrouwensbasis waarin partijen werken verschieft tijdens het proces van kleur. In de derde fase is er vertrouwen o.b.v. afspraken en wordt er gewerkt volgens de gebaande paden. De randvoorwaarden waaronder er gewerkt worden zijn bekend. In de overgang van de eerste naar de tweede fase is het vertrouwen nog niet gebaseerd op samenwerking en bindende afspraken, maar op toezeggingen. De eerste fase levert in principe geen problemen op, maar heeft wel grote invloed op de uitkomsten van de tweede fase. In de eerste fase werken partijen grotendeels onafhankelijk van elkaar en zijn uit op een zo sterk mogelijke onderhandelingspositie, er kan wel enige afstemming over de grove plannen plaatsvinden

tussen gemeente en marktpartijen. De tweede fase levert in de praktijk de grootste problemen op.

Oorzaak van het probleem in de tweede fase van de samenwerking is drieledig:

- De uitgangspunten van partijen worden in een vroeg stadium niet benoemd
- De heikele punten worden naar achter geschoven in het proces (veelal het geld)
- Het ontbreekt aan een parallelschakeling van de verschillende instrumenten.

Een optimaal verloop van het proces zou zijn:

Onderling overleg over wie, wat, waar en wanneer realiseert. Dit is het ideale proces omdat er gebruik wordt gemaakt van de wederzijdse expertise, er snel gewerkt wordt en er geen negatieve energie gestoken hoeft te worden in het doorlopen van procedures.

Wanneer het partijen niet tijdig lukt om op de manier van de gemeente, gegeven zijn publiekrechtelijke en financiële voorwaarden of voor een ontwikkelaar/bouwer op commerciële randvoorwaarden op aanvaardbare wijze tot samenwerking te komen, kan geconstateerd worden dat de optimale oplossing niet wordt bereikt. Het gevolg hiervan is dat de op dat moment meest optimale situatie voor beide partijen er toe leidt dat er met behulp van inzet van de instrumenten, deze situatie wordt geprobeerd af te dwingen

Voor het totale proces van de locatieontwikkeling is er dan geen sprake van een optimaal proces. Echter voor elk van de partijen is de gekozen methode (onteigening en zelfrealisatie) op dat moment wel de meest optimale situatie

In een (groot) aantal gevallen maken partijen die zich bewust zijn van de mogelijkheden die de instrumenten bieden geen gebruik van de instrumenten, omdat dat tot suboptimale oplossingen leidt, maar dreigen ze met het inzetten van de instrumenten en worden procedures opgestart. Hiermee wordt getracht de eigen onderhandelingspositie te verbeteren. Toepassing van het instrument heeft voor beide partijen dermate negatieve gevolgen (o.a. vertraging), dat samenwerking in veel van de gevallen de beste optie is. Het succes van de onderhandelingen wordt mede bepaald door goed op de hoogte te zijn van de mogelijkheden en onmogelijkheden van de grondbeleidsinstrumenten.

## Praktijksimulaties

### Casus 1

Exploitatiegebied Z in gemeente X

Deelplan A	+
Deelplan B	-
Deelplan C	0
-----	
Totaal	0

Het project bestaat uit drie fasen. Op basis van het exploitatieplan is er voor het totale gebied een sluitende grondexploitatie mogelijk. Binnen de deelplannen zijn er, door de verschillen in inbrengwaarde en de opbrengstpotentie verschillen in de exploitatiebijdrage. De deelplannen A en C hebben een hoge opbrengstpotentie en dragen bij aan deelplan B, welke zonder deze bijdrage niet economisch uitvoerbaar is.

#### **Vraag 1:**

Als u de gemeente moet adviseren over het exploitatieplan, hoe zou u de gemeente, gegeven bovenstaand scenario, adviseren over

- de fasering en waarom;
- het opstellen van de exploitatieopzet, en waarom;

Bij het opstellen van de exploitatieopzet is het uitgangspunt dat de gemeente niet met een tekort blijft zitten.

#### **Vraag 2:**

In het gebied bent u de enige grondeigenaar. Voor de realisatie van het plan heeft u de de keuze uit de volgende alternatieven:

- 1) vrijwillige samenwerkingsovereenkomst met gemeente
- 2) toepassing van de Grondexploitatiewet

Wat heeft uw voorkeur en waarom?

#### **Vraag 3:**

Wat heeft u voorkeur qua fasering als u de enige grondeigenaar/exploitant bent in het gebied? En wat is de voorkeur als u optreedt namens de gemeente?

### Casus 2

In hetzelfde exploitatiegebied zijn drie grondeigenaren:

Grondeigenaar X, grondeigendom in deelplan A  
Grondeigenaar Y, grondeigendom in deelplan B  
Grondeigenaar Z, grondeigendom in deelplan C

**Vraag 4:**

Hoe handelt u als u respectievelijk grondeigenaar X, Y of Z bent of de gemeente, gegeven dezelfde uitgangspunten als in casus 1. Hierbij is er de keuze uit de volgende alternatieven:

vrijwillige samenwerkingsovereenkomst met gemeente  
verzetten tegen het exploitatieplan, met kans op onteigening  
samenwerking met andere grondeigenaren en dan vrijwillige  
samenwerkingsovereenkomst met gemeente  
samenwerking met andere grondeigenaar en dan kostenverhaal op basis van  
exploitatieplan  
anders nml..

**Vraag 5:**

Wat heeft uw voorkeur qua fasering als u respectievelijk grondeigeneaar X, Y en Z bent en waarom?

Casus 3

De gemeente heeft een exploitatieplan opgesteld voor een exploitatiegebied waarbij er de komende 10 jaar in een drietal fasen ontwikkeld gaat worden. Wederom geldt dat door verevening er een sluitende exploitatieopzet te presenteren is. Gezien een aantal lastige onderdelen en om het risico op restitutie te vermijden, zijn kosten hoog geraamd.

De eerste twee fasen zijn inmiddels achter de rug. De exploitatiebijdrage voor deze plannen is het hoogst, het overschot wordt gebruikt ter verevening van de laatste fase. De eerste twee plannen zijn achteraf qua kosten meegevallen, u de gemeente heeft een te hoge raming gedaan.

Fase drie heeft een hoge inbrengwaarde en lage opbrengst. De kwaliteit van de openbare voorzieningen zijn hierop afgestemd.

Wanneer het geplande kwaliteitsniveau blijft gehandhaafd, bestaat de kans dat er een restitutie moet plaatsvinden.

**Vraag 6:**

Nu zijn er een tweetal opties:

Aanpassing van het exploitatieplan, waarbij het kwaliteitsniveau voor de derde fase wordt verhoogd en dit ten goede komt aan deze laatste fase.

Restitutie van het surplus boven 5% als gevolg van de te hoge ramingen.

Wat heeft uw voorkeur als u exploitant bent van

- Fase 1 en 2
- Fase 3
- Enige grondeigenaar
- Wat heeft uw voorkeur als gemeente en waarom?

## Interviewvragen

De vragen zijn onderverdeeld in algemeen, grondexploitatiewet gebruik door partijen. De hieronder geformuleerde vragen zullen tijdens het gesprek worden toegelicht.

### Algemeen deel

- 1) Wat zijn in uw ogen de sterke en zwakke punten van de Grondexploitatiewet
- 2) Zijn de partijen goed op de hoogte van de mogelijkheden en consequenties van de Grondexploitatiewet? Waaruit blijkt dit?
- 3) Is er naar uw mening sprake van een evenwichtige verhouding qua kennisniveau tussen gemeenten en private partijen ten aanzien van de grondbeleidsinstrumenten en de grondexploitatie?
  - o Bestaat er een causaal verband tussen het kennisniveau en het gebruik/inzetten van de Grondexploitatiewet door partijen?
  - o .....

### Grondexploitatiewet, het gebruik door partijen

In de Kamerstukken wordt geschat dat er 91 exploitatieplannen zullen worden opgesteld.

- 4) Zullen veel gemeenten en projectontwikkelaars geneigd zijn om het instrument te gebruiken of zal er veelal de voorkeur aan gegeven worden om privaatrechtelijk overeen te komen?

De Minister heeft het wetsvoorstel bestempeld als een complexe regeling, maar wel één met draagvlak.

- 5) In hoeverre denkt u dat de complexiteit het gebruik door gemeenten in de weg staat? Zullen gemeenten en projectontwikkelaars niet geneigd zijn om de Grondexploitatiewet en het gebruik ervan te vermijden en kiezen voor privaatrechtelijke overeenkomsten?
- 6) Wat zullen in uw ogen de belangrijkste effecten/gevolgen die zullen optreden in het gebruik van de Grondexploitatiewet door de partijen?
  - o Langer dooronderhandelen?
  - o Verleggen van de discussie punten. Niet meer welke kosten, maar hoe hoog
  - o .....
- 7) Welke onderdelen van de wet zullen bij het gebruik de grootste knel en twistpunten opleveren?
  - o Bepalen grenzen exploitatiegebied
  - o Bepalen basiseenheden
  - o Bepalen inbrengwaarden
  - o Bepalen gewichten
- 8) Zal het instrument niet gebruikt gaan worden als pressiemiddel in de onderhandelingen?
- 9) Wat voor invloed heeft het gebruik van de wet op de snelheid van het proces?
- 10) Wat wordt door u verstaan onder baatafoming en wat is het verschil met verevening?
- 11) Wat verwacht u dat partijen als uitgangspunt zullen nemen bij de voorbereiding van een locatieontwikkeling, het bestemmingsplan of het exploitatieplan? Anders gesteld, de behoefte binnen de markt of de mogelijkheden tot kostenverhaal op basis van het exploitatieplan?

- 12) Wat heeft de Grondexploitatiewet naar uw mening voor invloed op de waarde van grond. Theoretisch kan deze door de wet dalen tot de agrarische waarde.
- 13) Hoe zullen gemeenten bij het opstellen van het exploitatieplan omgaan met de 5% marge?



Bijlage 5 Mogelijkheden opvoeren kosten tot opbrengstpotentie

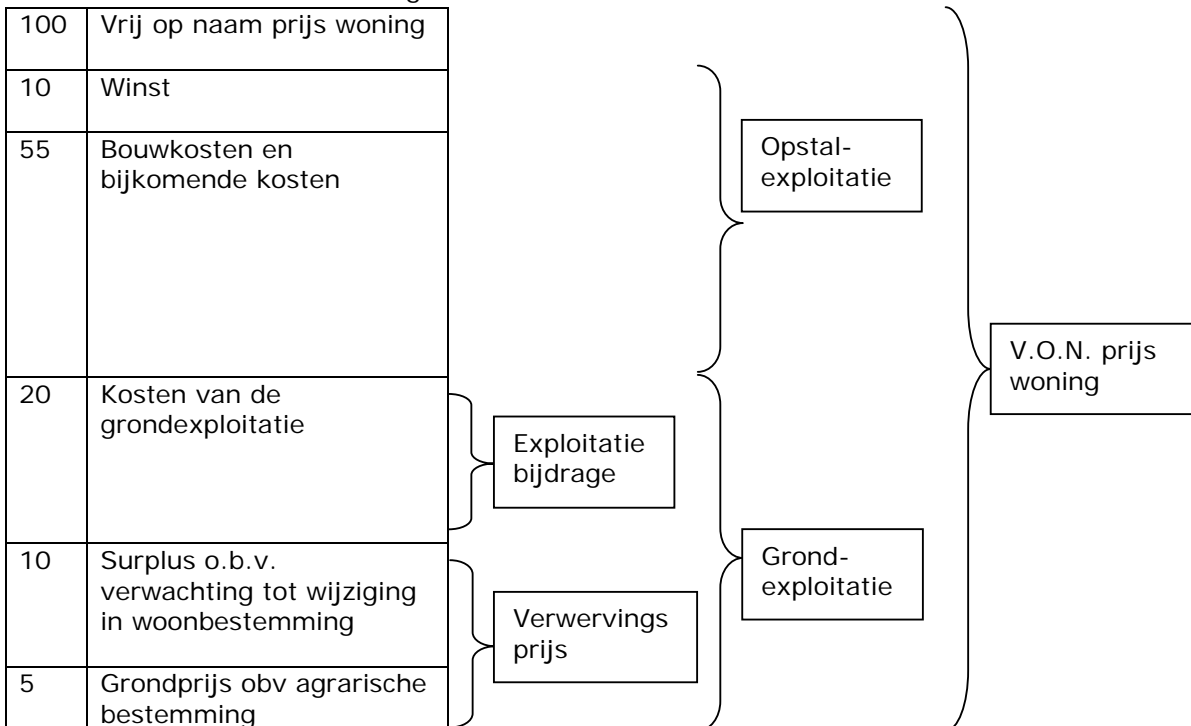
Opbrengst woning			
Opstal exploitatie	Kosten	Winst	Totaal
	55	10	65
Grondexploitatie	Kosten	Winst	
	25	10	35
Verkoopprijs woning			100

Tot de kosten van de opstal exploitatie worden alle bouwkosten en bijkomende kosten gerekend. Tot de kosten van de grondexploitatie worden gerekend:

- alle kosten voor het bouw- en woonrijp maken
- de kosten van de aankoop van de gronden
- planontwikkelingskosten
- etc

Opbrengst woning			
Opstal exploitatie			
	Kosten	Winst	Totaal
	55	10	65
Grondexploitatie			
	Kosten	Winst	
	35	0	35
Verkoopprijs woning			100

Schematisch ziet het er als volgt uit:



Schematisch ziet het er als volgt uit:

