

BIJLAGEN Nota grondbeleid

Bijlage 1: Begrippenlijst

1 Anterieure overeenkomst

Overeenkomst tussen gemeente en een private partij over grondexploitatie, gesloten vóór de vaststelling van een planologische maatregel zoals bedoeld in artikel 6.24 lid 1 Wro (zie ook bijlage).

1. Binnenplanse verevening

De op grond van een exploitatieplan toe te passen omslagmethode van kostenverhaal, waarbij rekening wordt gehouden met tussen bouwpercelen bestaande verschillen in uitgiftepreizen en inbrengwaarden.

2. Bouwplan

Een bouwwerk zoals bedoeld in artikel 6.2.1 van het Bro (zie ook bijlage)

3. Bovenwijkse voorziening

Voorziening die (indirect) van nut is voor het exploitatiegebied en voor één of meer andere gebieden, zoals bijvoorbeeld een ringweg in de buurt waardoor het exploitatiegebied ontsloten wordt.

4. Bro

Besluit ruimtelijke ordening.

5. Eindafrekening

Ingeval van een exploitatieplan wordt na afronding daarvan een eindafrekening opgesteld. Als blijkt dat via een omgevingsvergunning vastgestelde exploitatiebijdrage te hoog is vastgesteld, betaalt de gemeente het verschil terug (5% marge). Eindafrekening speelt geen rol bij overeenkomsten.

6. Exploitatiebijdrage

Een grondeigenaar die in een exploitatiegebied, waarvoor een exploitatieplan is vastgesteld, een omgevingsvergunning aanvraagt voor de bouw van een woning of ander gebouw, krijgt bij de omgevingsvergunning een rekening met daarop de te betalen exploitatiebijdrage. Partijen die al gecontracteerd hebben, krijgen niet meer te maken met deze vorm van kostenverhaal. De overeenkomst vrijwaart hiertegen.

7. Exploitatieplan

Een gemeentelijk exploitatieplan bevat een exploitatieopzet en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën. Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten voor de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen. Ook mogen er regels over de uitvoering van bestemmingen (woningbouwcategorieën) in worden opgenomen.

8. Bouw

Elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte omvat.

9. Grondexploitatiewet

Afdeling 6.4 Wet ruimtelijke ordening.

10. Grondexploitatie

Het geschikt of beter geschikt maken van grond voor de toekomstige bestemmingen. De posten die daaraan normaal gesproken zijn verbonden, zijn te vinden in de kostensoortenlijst.

11. Gronduitgiftecategorie

Gebruikscategorie van grond. Per uitgiftecategorie wordt een uitgifteprijs vastgesteld aan de hand van de marktwaarde. Een voorbeeld: grond voor vrije sectorwoningen heeft een hogere prijs dan sociale woningbouw en grond voor sociale woningbouw heeft weer een hogere prijs dan grond bestemd voor volkstuinen. Evenwel kunnen we geen beperkingen opleggen aan de werkelijke uitgifteprijsen voor vrije sectorwoningen.

12. Handreiking Grondexploitatiewet 2008 VNG en VVG

Deze handreiking geeft antwoord op vragen als: wat staat er in de Wro, hoe pak je als gemeente de nieuwe mogelijkheden concreet aan, hoe zien een exploitatieplan en het daarbij behorende financiële plaatje eruit, wat zijn de nieuwe procedures.

13. Inbrengwaarde

De werkelijke waarde van een onroerend goed in het economisch verkeer op het moment dat dit onroerend in een exploitatieplan wordt opgenomen. Bepaling conform de artikelen 40b tot 40f van de Onteigeningswet.

14. Kosten van grondexploitatie

Zijn onder andere de kosten voor het bouwrijp maken van een locatie en de aanleg van groen en waterpartijen en staan op de kostensoortenlijst. Het daadwerkelijke kostenverhaal loopt via de bouwvergunning (zie exploitatiebijdrage) of via een overeenkomst.

15. Kostensoortenlijst

Alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag verhalen. Kosten die niet op de kostensoortenlijst staan, die is opgenomen in het Bro, mogen niet publiekrechtelijk verhaald worden.

16. Kostenverhaal

Het verhalen van de kosten van grondexploitatie voor een bepaald gebied, op verschillende particuliere eigenaren in dat gebied.

17. Locatie-eisen

Eisen die de gemeente stelt aan een bouwlocatie kunnen onder andere betrekking hebben op het bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen.

18. Posterieure overeenkomst

Overeenkomst gesloten nadat het ruimtelijke plan en exploitatieplan zijn vastgesteld, zoals bedoeld in art. 6.24 lid 2 Wro. Overeenkomsten zijn niet meer vrij (zie ook bijlage)

19. Transparantie

Om de transparantie van het gemeentelijk grondbeleid te bevorderen is bepaald dat de gemeente de zakelijke inhoud van gesloten overeenkomsten op gebied van grondexploitatie (anterieur en posterieur) moet publiceren. Dergelijke overeenkomsten vallen onder de Wet openbaarheid van bestuur.

20. Wro

Wet ruimtelijke ordening.

Bijlage 2: Instrumentarium grondbeleid

1. Onteigening



Met onteigening kunnen we als overheid dwingend een grondpositie innemen. Onteigening is een zwaar juridisch instrument wat we enkel inzetten als we echt niet anders kunnen. De onteigende ontvangt hiervoor een vergoeding op basis van volledige schadeloosstelling. We kunnen alleen onteigenen als dit echt noodzakelijk is. Onteigenen is alleen toegestaan als het algemeen belang daarmee aantoonbaar is gediend en vooraf de schadeloosstelling is verzekerd. Onder de hiervoor vermelde voorwaarden kunnen we ook gronden onteigenen ten behoeve van projecten waar we zelf niet actief deelnemen aan de exploitatie. Onteigening is alleen mogelijk als er een bestemmingsplan voor het beoogde gebied is vastgesteld of er een concreet bouwplan ligt. Onteigening is niet mogelijk als de eigenaar zich succesvol kan beroepen op zelfrealisatie (zie 2).

Onteigening is nu geregeld in de Onteigeningswet. Met de Aanvullingswet Grondeigendom wordt beoogd het onteigeningsinstrument onder te brengen in de Omgevingswet.

2. Zelfrealisatie



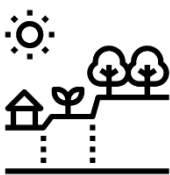
Het zelfrealisatiebeginsel houdt in dat grondeigenaren die aangeven in staat en bereid te zijn een plan te realiseren volgens de uitvoering en fasering die de gemeente voor ogen staat, niet kunnen worden onteigend. Het kan gaan om bijvoorbeeld de aanleg van woonwijken, bedrijventerreinen en voorzieningen. Zelfrealisatie hangt samen met het eigendomsrecht. Het onteigeningsinstrument kan niet succesvol worden ingezet als een eigenaar in een onteigeningsprocedure kan aantonen bereid en in staat te zijn zelf de bestemming te realiseren. Het zelfrealisatieprincipe past goed bij faciliterend grondbeleid en organische ontwikkeling.

3. Voorkeursrecht



De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) biedt gemeenten, provincies en Rijk een instrument om eigendomsverhoudingen in een plangebied te bevriezen. De wet geeft overheden de mogelijkheid om een voorkeursrecht te vestigen. Dit kan op gronden die een niet-agrarische bestemming hebben of krijgen en waarvan het huidige gebruik niet in overeenstemming is met de toekomstige bestemming. Door vestiging van het voorkeursrecht kunnen grondeigenaren alleen grond verkopen als zij deze eerst aanbieden aan de overheid die het voorkeursrecht heeft gevestigd. Dit instrument gaat grondspeculatie (oververhitting van de markt) tegen en is functioneel in het bereiken van de gemeentelijke ruimtelijke ambities.

4. Herverkaveling landelijk gebied en stedelijke kavelruil



Bij herverkaveling landelijk gebied is sprake van een herindeling van het grondgebruik (landinrichting). Dit gebeurt onder meer door het inbrengen en opnieuw toedelen van gronden aan eigenaren en gebruikers. Herverkaveling in het landelijk gebied is geregeld in de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg), met de Aanvullingswet Grondeigendom wordt dit ondergebracht in de Omgevingswet.

Stedelijke kavelruil is een vrijwillige herverkaveling in het stedelijk gebied. Stedelijke kavelruil is een nieuw instrument in de Omgevingswet. De achtergrond is dat er in stedelijke gebieden vaak sprake is van complexe grondeigendomssituaties, die het voor gemeenten moeilijk maken om gebieden te

(her)ontwikkelen. Het herverkavelinginstrument biedt de mogelijkheid om grond (al dan niet met compensatie) te ruilen tussen partijen en de ruil notarieel vast te leggen. In tegenstelling tot het herverkavelinginstrument voor het landelijk gebied (Wilg) beschikt de regeling voor stedelijke kavelruil in de Aanvullingswet Grondeigendom (en uiteindelijk in de Omgevingswet) niet over afdwingbare instrumenten.

5. Kostenverhaal, exploitatieplan en overeenkomsten



Het kostenverhaal is nu opgenomen in de grondexploitatiewet (Afdeling Grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening, Wro), afgekort Grex-wet. Hierin staat dat gemeenten bij gebiedsontwikkeling kosten kunnen of moeten verhalen op grondeigenaren. In de praktijk zijn dit vaak ontwikkelende partijen. Het exploitatieplan is één van de centrale instrumenten van de Grex-wet en biedt gemeenten de mogelijkheid om kosten en opbrengsten van gebiedsontwikkeling met elkaar in verband te brengen.

In de kostensoortenlijst (art. 6.2.3 tot en met art. 6.2.5 van het Besluit ruimtelijke ordening, Bro) is aangegeven welke kosten mogen worden verhaald en wanneer. Het exploitatieplan is gekoppeld aan een ruimtelijk besluit waar een bouwplan mee wordt mogelijk gemaakt (art. 6.2.1 van het Bro).

In de praktijk komt het meestal niet tot het vaststellen van een exploitatieplan, omdat ontwikkelende partijen een (privaatrechtelijke) overeenkomst afsluiten met de gemeente over het kostenverhaal en de wijze waarop het gebied tot ontwikkeling wordt gebracht. Dit verdient vaak de voorkeur, omdat in een overeenkomst sprake is van een zekere mate van contractsvrijheid. Een overeenkomst biedt voor beide partijen, zowel markt als overheid, vooraf zekerheid over de ontwikkeling.

Met de Aanvullingswet Grondeigendom wordt dit instrument ondergebracht in de Omgevingswet, in de vorm van exploitatieregels. Het is dan niet langer een afzonderlijk besluit, maar maakt deel uit van het Omgevingsplan of een buitenplanse Omgevingsplanactiviteit in de vorm van exploitatievoorwaarden of exploitatieregels. In de Aanvullingswet Grondeigendom zijn daarbovenop nog aanvullende instrumenten opgenomen voor organische ontwikkelingen zonder definitief eindbeeld.

6. Erfpacht



Erfpacht is een zakelijk recht en een instrument dat hoort bij actief grondbeleid. Gemeenten hebben de grond in eigendom, maar geven die langdurig in erfpacht uit aan de gebruikers ervan tegen een eenmalige of jaarlijks geïndiceerde canon. Via erfpacht kunnen gemeenten ten opzichte van de publiekrechtelijke regels aanvullende voorwaarden stellen aan het grondgebruik en aan de opstallen. Het recht van erfpacht is geregeld in Boek 5 van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek (BW), Titel 7.

Bijlage 3: Toelichting wettelijk kader en relevante artikelen

In deze bijlage is toegelicht wat we als een bouwplan aanmerken en is het juridisch kader uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) nader uiteengezet.

Wat is een bouwplan?

Als een initiatiefnemer wil bouwen, verbouwen, of bijvoorbeeld bedrijfsactiviteiten wilt vergroten en dit past niet binnen het bestemmingsplan dan spreken we van een “bouwplan”. In dat geval moeten we een nieuw ruimtelijk besluit vaststellen. Dat kan een bestemmingsplan zijn of een nadere uitwerking of wijziging van het geldende bestemmingsplan of omgevingsplan. De gemeente verhaalt de kosten die zij maakt op de initiatiefnemer.

Een “bouwplan” is een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling die niet past binnen het geldende bestemmingsplan (of omgevingsplan) en waarvoor een nieuw ruimtelijk besluit genomen moet worden.

Het kan gaan om de bouw van een woning, commerciële functies of de uitbreiding van bedrijfsactiviteiten. Hieronder geven we aan wat we verstaan onder een initiatief:

Wonen:

1. de bouw van één of meer woningen
2. de uitbreiding van een bestaand gebouw met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer woningen
3. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen waarbij de functie verandert in wonen;

Commerciële functies:

4. de bouw van één of meer gebouwen
5. de uitbreiding van een bestaand perceel, waarbij de oppervlakte toeneemt met ten minste 1.000 m²
6. bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte
7. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen waarbij de functie verandert met meer dan 1.500 m² bruto-vloeroppervlakte
8. de functie van een perceel of gebouw verandert met een oppervlakte van ten minste 1.500 m². Dit geldt niet voor wijzingen naar agrarisch (let op, wel bij de bouw van kassen)

Wat is geen bouwplan:

Alle bouw mogelijkheden of functieverruiming die toegestaan zijn op basis van het geldende bestemmingsplan zijn geen initiatief. Hiervoor vragen wij ook geen bijdrage. Hieronder valt ook het zogenaamd ‘vergunningsvrij’ bouwen.

Ook kleine ingrepen aan of nabij bestaande bebouwing, zoals de bouw een schuurtje, tuinhuisje, dakkapel of erker komen niet in aanmerking voor kostenverhaal. Ook al zijn deze in strijd met het bestemmingsplan. Mogelijk heeft u wel een vergunning nodig of geldt een meldingsplicht.

Juridisch kader

In deze bijlage wordt het juridisch kader van deze nota toegelicht. Concreet wordt hieronder ingegaan op de wettelijke basis voor kostenverhaal en voor welke werken, maatregelen en voorzieningen kostenverhaal verplicht is. Daarnaast wordt een korte toelichting gegeven op de verevening tussen exploitatiegebieden onderling.

1 Hoofdpijnen kostenverhaal

De juridische basis voor het kostenverhaal is vastgelegd in de Wro, in het bijzonder de Afdeling Grondexploitatie (Afdeling 6.4 van de Wro).

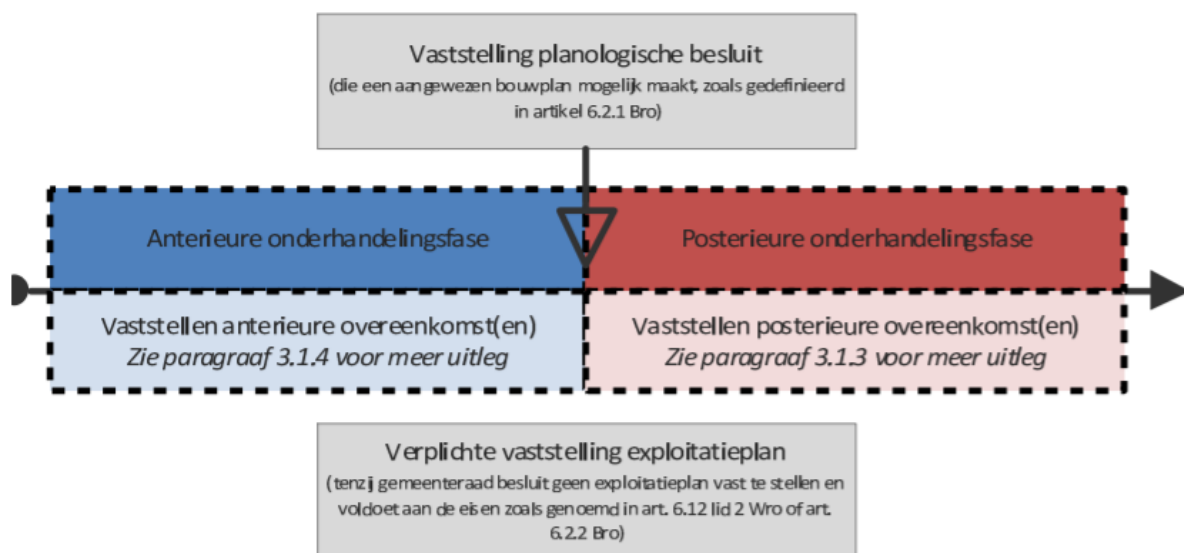
1.1 Doel Afdeling 6.4 van de Wro

De wetgever heeft met Afdeling 6.4 van de Wro als doel gesteld dat alle kosten die de gemeente redelijkerwijs moet maken ten behoeve van de realisatie van een bouwplan¹ via een planologisch besluit, verhaald moeten worden op de grondeigenaar dan wel -exploitant. Het kostenverhaal valt uiteen in twee sporen, het publiekrechtelijke spoor en het privaatrechtelijke spoor.

Het daadwerkelijke verhaal (de afrekening) van grondexploitatiekosten is gekoppeld aan het moment van verlening van een omgevingsvergunning voor bouwen². Voor een overzicht voor welke bouwplannen kostenverhaal verplicht is, wordt verwezen naar artikel 6.2.1 van het Bro.

Naast het kostenverhaal biedt Afdeling 6.4 van de Wro gemeenten een aantal publiekrechtelijke instrumenten voor onder andere verevening, het bepalen van een tijdvak of fasering en/of het stellen van locatie-eisen bij private ontwikkelingen.

In onderstaand schema is inzichtelijk gemaakt welk spoor de gemeente kan volgen om tot een gedegen kostenverhaal te komen. De hierin genoemde onderdelen zijn hierna nader uitgewerkt.



¹ In de Wro wordt gesproken over een 'bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan', hiermee wordt een bouwplan bedoeld zoals gedefinieerd in artikel 6.2.1 van het Bro.

² Een omgevingsvergunning zoals bedoeld in art. 2.1 lid 1 onder a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wabo.

1.2 Planologisch besluit als basis

Zoals ook uit het schema blijkt, is het kostenverhaal direct gelinkt aan een planologisch besluit (bijvoorbeeld een bestemmingsplan) waarmee een bouwplan wordt mogelijk gemaakt. Op het moment van vaststelling van het planologisch besluit, moet duidelijk zijn hoe de gemeente de te maken/gemaakte kosten gaat verhalen. In beginsel moet hiervoor een exploitatieplan worden vastgesteld (publiekrechtelijke spoor, zie ook § 1.3 van deze bijlage):

Art. 6.12 van de Wro, 1e lid: De gemeenteraad stelt een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen.

De procedure van het exploitatieplan loopt simultaan aan de procedure van het planologisch besluit. Als de gemeente vóór vaststelling van het planologisch besluit, in de anterieure onderhandelingsfase, een overeenkomst kan sluiten over de grondexploitatie (privaatrechtelijke spoor, zie § 1.4 van deze bijlage) hoeft zij geen exploitatieplan vast te stellen. Wanneer de gemeente voor een gebied locatie-eisen stelt of een fasering opneemt, moet in ieder geval het publiekrechtelijke spoor worden gevolgd.

1.3 Publiekrechtelijke spoor: het exploitatieplan

Het exploitatieplan heeft een tweeledige werking, het biedt grondslag voor kostenverhaal (kwantitatief) en bevat onder andere de (eventueel) noodzakelijke locatie-eisen en/of fasering (kwalitatief). Het tweede lid van artikel 6.12 van de Wro regelt aan welke planologische besluiten de vaststelling van een exploitatieplan is gekoppeld³.

Hier is ook aangegeven in welke gevallen de gemeenteraad geen exploitatieplan hoeft vast te stellen (zie kader).

Art. 6.12 van de Wro, 2e lid beschrijft in welke gevallen geen verplichting bestaat om een exploitatieplan vast te stellen:

1. in bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen ('kruimelgevallen' art. 6.2.1a van het Bro);
2. indien het verhaal van kosten anderszins is verzekerd (privaatrechtelijke spoor);
3. indien het bepalen van een tijdvak of fasering niet noodzakelijk is, en;
4. indien het stellen van locatie-eisen of regels niet noodzakelijke is.

De genoemde voorwaarden gelden cumulatief.

De onderbouwing voor het kostenverhaal in een exploitatieplan is de exploitatieopzet. De exploitatieopzet bevat een raming van alle relevante kosten en opbrengsten van de ontwikkeling en een wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden. De wet gaat hierbij uit van de fictie dat de gemeente als enige exploitant in het gebied optreedt. Het maakt bij de exploitatieopzet niet uit wie de kosten maakt of wie de opbrengsten genereert. Dit onderscheid wordt pas gemaakt bij de berekening van de uiteindelijke exploitatiebijdrage.

De kosten die in de exploitatieopzet moeten worden opgenomen zijn opgesomd in de zogenaamde kostensoortenlijst⁴. Voorbeelden van kosten zijn bouw- en woonrijp maken van de gronden, onderzoekskosten, planontwikkelingskosten, sloopkosten en kosten voor het verwerven van de gronden.

³ Het betreft de vaststelling van een bestemmingsplan, de vaststelling van een wijzigingsplan en het verlenen van een omgevingsvergunning voor gebruik in strijd met het geldende planologische regime (artikel 2.1 van de Wabo, 1e lid 1 onder c in samenhang met art. 2.12 van de Wabo 1e lid onder a, onder 3°).

⁴ Artikelen 6.2.3, 6.2.4 en 6.2.5 van het Bro

De kostentoedeling moeten naar evenredigheid worden opgenomen in de exploitatieopzet⁵. Daarbij geldt het proportionaliteitscriterium, het profijtbeginsel en het beginsel van toerekenbaarheid (kortweg de criteria ‘ppt’ genoemd, zie ook § 2.1). De op te nemen opbrengsten in de exploitatieopzet zijn vastgelegd in het Bro⁶. Bij opbrengsten moet gedacht worden aan gronduitgifte, subsidies en ontvangen bijdragen van derden. De raming van deze bedragen dient te gebeuren volgens marktconforme vastgestelde prijzen.

De uiteindelijke toedeling van kosten aan particuliere eigenaren vindt plaats aan de hand van gewogen eenheden, deze eenheden worden berekend aan de hand van opbrengstenpotentie⁷. Aan de gronden die de hoogste opbrengsten hebben, worden ook de hoogste kosten toebedeeld. Het bedrag dat hierbij wordt berekend wordt de exploitatiebijdrage genoemd. Echter bestaat er een wettelijke regeling die het kostenverhaal maximeert, de macroaftopping⁸, de verhaalbare kosten mogen niet hoger zijn dan de opbrengsten in het plan (minus subsidies en bijdragen van derden).

Daarnaast kunnen in het exploitatieplan een aantal kwaliteitseisen worden gesteld. Deze kunnen betrekking hebben op de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Ook kunnen bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering van het plan. Zo kan bepaald worden in welk jaar een bepaald bouwplan gebouwd mag worden.

1.4 Privaatrechtelijke spoor (1): de anterieure overeenkomst

Zoals hiervoor vermeld stelt de wetgever dat de gemeenteraad niet verplicht is een exploitatieplan vast te stellen als het kostenverhaal “anderszins is verzekerd” (en het bepalen van een tijdvak of fasering en het stellen van locatie-eisen niet noodzakelijk is). Met “anderszins verzekerd” kan in het bijzonder worden verstaan verhaal van grondexploitatiekosten via het privaatrechtelijke spoor⁹, met andere woorden: het sluiten van een anterieure overeenkomst.

De gemeente is vrij om met grondeigenaren te contracteren over het verhaal van de grondexploitatiekosten. De vorm van een anterieure overeenkomst is niet wettelijk bepaald. Bij de anterieure overeenkomst mag ook over andere zaken worden gecontracteerd. De contractsvrijheid staat voorop (mits de maatstaven van redelijkheid en billijkheid worden gerespecteerd). Deze contractsvrijheid houdt in dat de kostensoortenlijst uit het Bro niet maatgevend is voor de inhoud van de overeenkomst. De drie genoemde toetsingscriteria ‘ppt’ zijn in dat geval in principe niet van toepassing. Dit neemt niet weg dat de kostensoortenlijst van invloed kan zijn op de onderhandelingen in het privaatrechtelijke spoor, omdat de betreffende grondeigenaar weet welke kosten de gemeente via het publiekrechtelijke spoor op hem kan verhalen.

In de anterieure overeenkomst kunnen ook afspraken over bijdragen aan kosten worden gemaakt ten behoeve van ruimtelijke ontwikkelingen die losstaan van de eigenlijke grondexploitatie, mits daarvoor een grondslag in een (gemeentelijke) structuurvisie kan worden gevonden.

Ook als er wel een anterieure overeenkomst tot stand is gekomen, kunnen er redenen zijn om toch tot vaststelling van een exploitatieplan over te gaan, bijvoorbeeld als er onvoldoende zekerheid bestaat over de uiteindelijke betaling van het kostenverhaal of de nakoming van de locatie-eisen (bijvoorbeeld als de marktpartij failliet gaat en de contractpositie wordt verkocht). Ook wanneer de gemeente er niet in slaagt om met alle grondeigenaren in het exploitatiegebied een overeenkomst te sluiten, is het verplicht om (voor het gehele) exploitatiegebied een exploitatieplan vast te stellen. De

⁵ Artikel 6.13 van de Wro 6e lid

⁶ Artikel 6.2.7 van het Bro

⁷ Artikel 6.19 van de Wro

⁸ Artikel 6.16 van de Wro

⁹ Artikel 6.24 van de Wro

afspraken uit de reeds afgesloten overeenkomsten moeten hierbij gerespecteerd worden en worden overgenomen in het exploitatieplan.

1.5 Privaatrechtelijke spoor (2): de posterieure overeenkomst

Na vaststelling van het exploitatieplan heeft een initiatiefnemer de keuze om alsnog een (privaatrechtelijke) overeenkomst met de gemeente te sluiten. Dit noemen we een posterieure overeenkomst. Deze overeenkomst moet inhoudelijk overeenstemmen met het exploitatieplan. De overeenkomst kan bepalingen bevatten over de uitwerking van onderwerpen uit het exploitatieplan, maar mag geen bepalingen bevatten over onderwerpen welke in het exploitatieplan opgenomen hadden kunnen worden, maar daarin niet opgenomen zijn. Een dergelijke overeenkomst bevat bij voorkeur ook een regeling voor de overdracht van de openbare ruimte aan de gemeente en het moment van betaling van de verschuldigde exploitatiebijdrage.

2 Te verhalen kostensoorten

2.1 Kostensoortenlijst en verschillende kostensoorten

In de Wro en het Bro is inhoudelijk onderscheid gemaakt tussen verschillende kostensoorten. Welke kosten dat zijn in het geval van het exploitatieplan, is limitatief omschreven op de zogenaamde kostensoortenlijst. De kostentoedeling, in het geval van een exploitatieplan, moet naar evenredigheid worden opgenomen in de exploitatieopzet. In het exploitatieplan moet nader worden toegelicht of aan deze bepaling wordt voldaan. Concreet zijn drie criteria te onderscheiden waaraan de betreffende kosten moeten worden getoetst: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid, kortweg 'ppt'. Profijt: de locatie moet nut ondervinden van de voorzieningen. Proportionaliteit: als meer ontwikkelingen profijt hebben van de voorziening, dienen de kosten op basis van evenredigheid te worden verdeeld over de betrokken ontwikkelingen. Toerekenbaarheid: de kosten zouden zonder de ontwikkeling van de locatie niet gemaakt worden of de kosten worden mede ten behoeve van de locatie gemaakt. Kosten kunnen niet worden toegerekend als zij worden gedekt door gebruikerstarieven. Van belang is ten slotte dat de betreffende ontwikkeling de kosten kan dragen. Als kosten verhaald worden op basis van een exploitatieplan geldt de macroaftopping. De te verhalen kostensoorten zijn grofweg te verdelen in de volgende groepen:

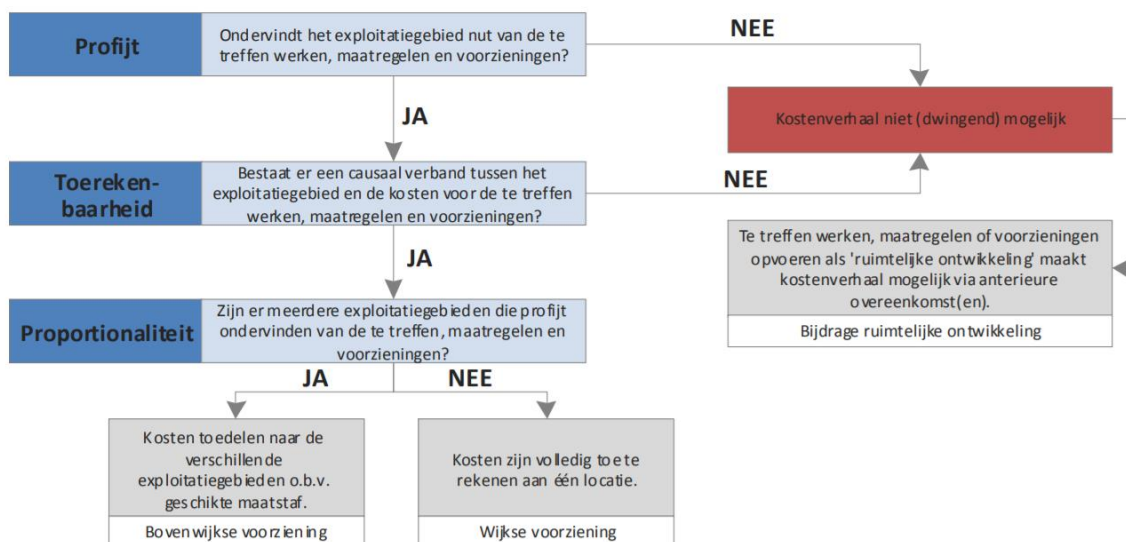
Kosten gerelateerd aan het plan (binnenplans):

1. Planeigen kosten
2. Plankosten

Kosten die het plan overstijgen (buitenplans):

- Bovenwijkse voorzieningen
- Bovenplanse kosten
- Bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen

In de hierna volgende paragrafen worden de verschillende kostensoorten nader toegelicht en is aangegeven in welke gevallen (privaatrechtelijk dan wel publiekrechtelijk) deze verhaald kunnen worden. Een en ander is samengevat in de volgende figuur.



Figuur: Wro criteria schematisch gekoppeld aan de kostensoorten

2.2 Kosten gerelateerd aan het plan (binnenplanse kosten)

Binnenplanse kosten, of ‘wijkse voorzieningen’ zijn, zoals ook uit Figuur 5 blijkt, de kosten die direct en volledig toe te rekenen zijn aan één ontwikkeling en dus ook volledig te verhalen zijn op het exploitatiegebied van de betreffende ontwikkeling. Hieronder verstaan we de kosten die nodig zijn om een gebied juridisch en fysiek bouwrijp te maken. Naast de kosten ten behoeve van de realisatie van fysieke werken vallen hieronder dus ook de plankosten. Hieronder vallen verder ook de kosten voor werkzaamheden die niet binnen het exploitatiegebied plaatsvinden, maar wel noodzakelijk zijn voor, en volledig toerekenbaar zijn aan de betreffende ontwikkeling.

2.3 Kosten die het plan overstijgen: bovenwijkse voorzieningen

Het begrip bovenwijkse voorziening kan als volgt worden omschreven:

Een bovenwijkse voorziening is een voorziening van maatschappelijk nut, waarvan het belang en de baat uitstijgen boven de exploitatie van een (exploitatie)gebied en waarvan de kosten, vanwege het nut voor meerdere gebieden, niet door één exploitatie moeten worden gedragen.

Een opsomming van de mogelijke voorzieningen in een exploitatiegebied is opgenomen het Bro (zie § 3). De kosten voor de realisatie van deze bovenwijkse voorzieningen dienen proportioneel te worden toegerekend aan de nieuwe ontwikkeling. Delen van bestaande kernen delen ook mee in de kosten al naar gelang de mate van profijt en toerekenbaarheid.

Gebouwen van maatschappelijk nut behoren niet tot (de bovenwijkse) voorzieningen en komen daarom niet voor kostenverhaal in aanmerking. Zulks met uitzondering van bouwwerken behorende bij infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen en gebouwde parkeervoorzieningen. Het opvoeren van deze gebouwde voorzieningen in de exploitatieopzet kan alleen in bijzondere situaties (normaal gesproken worden de bouwkosten hiervan gefinancierd uit de te verwachten opbrengsten en subsidies bij exploitatie).

4.2.4 Kosten die het plan overstijgen: bovenplanse kosten

In de Wro is een regeling opgenomen ten aanzien van bovenplanse kosten¹⁰. Deze regeling voorziet dat de tekorten van de ene locatie worden gedekt door de positieve resultaten van een andere

¹⁰ Artikel 6.13 lid 7 van de Wro

locatie (bovenplanse verevening). Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in het exploitatieplan 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. De criteria 'ppt' zijn van toepassing als deze kosten middels het exploitatieplan worden verhaald. Voor bovenplanse verevening kan ook in een anterieure overeenkomst een bijdrage worden overeengekomen (doorgaans onder de noemer 'bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen'), zoals een bijdrage voor sociale woningbouw.

4.2.5 Bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen

Zoals hiervoor aangegeven hoeft geen exploitatieplan te worden opgesteld als de gemeente voorafgaand aan het vaststellen van het planologisch besluit een anterieure overeenkomst over grondexploitatie heeft gesloten met de initiatiefnemers. Deze overeenkomst kan ook afspraken bevatten over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen is een bijdrage die de gemeente en de initiatiefnemer op basis van vrijwilligheid afspreken. Het gaat hierbij niet om kostenposten die genoemd zijn op de kostensoortenlijst uit het Bro, maar om een bijdrage aan belangrijke, fysieke maatschappelijke functies als bijvoorbeeld natuur, waterberging, recreatie, infrastructuur, culturele en maatschappelijke voorzieningen. Anders dan bij het verhalen van kosten gelden de drie criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid niet voor bijdragen aan 'ruimtelijke ontwikkelingen'. Om een bijdrage te mogen vragen voor ruimtelijke ontwikkelingen is slechts van belang dat er op een hoger schaalniveau sprake is van samenhang tussen de desbetreffende (opbrengstgenererende) ontwikkeling en de ruimtelijke ontwikkeling waarvoor een bijdrage wordt gevraagd. De ruimtelijke ontwikkeling waarvoor een bijdrage wordt gevraagd dient te zijn vastgelegd in een vastgestelde structuurvisie.

3 Relevante artikelen uit de Wro en het Bro

3.1 Artikel 6.2.1 van het Bro

Artikel 6.2.1 Bro

Als bouwplan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, van de wet, wordt aangewezen een bouwplan voor:

1. de bouw van een of meer woningen;
2. de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen;
3. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer woningen;
4. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd;
5. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1.500 m² bruto-vloeroppervlakte bedraagt;
6. de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1.000 m² bruto vloeroppervlakte.

Artikel 6.2.3 Bro

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten eerste, van de wet, worden, voor zover deze redelijkerwijs zijn toe te rekenen aan de inbrengwaarde van de gronden, gerekend de ramingen van:

1. de waarde van de gronden in het exploitatiegebied;
2. de waarde van de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden moeten worden gesloopt;
3. de kosten van het vrijmaken van de gronden in het exploitatiegebied 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 in het exploitatiegebied.

Artikel 6.2.4 Bro

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede, van de wet, worden gerekend de ramingen van:

1. de kosten van het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek;
2. de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven;
3. de kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied;
4. de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren;
5. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d en g tot en met n bedoelde kosten met betrekking tot gronden buiten het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen;
6. de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d bedoelde kosten, voor zover deze noodzakelijk zijn in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen;
7. de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering, verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken, bedoeld onder a tot en met f, en in artikel 6.2.3, onder c en d;
8. de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;
9. de kosten van het opzetten en begeleiden van gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp van de locatie, en de kosten van vergoedingen voor deelname aan de prijsvraag;
10. de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat of in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden, voor zover deze werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, werken, maatregelen en werkzaamheden;
11. de kosten van tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente verworven gronden, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten;
12. de kosten van tegemoetkoming van schade, bedoeld in artikel 6.1 van de wet;

13. niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW, of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder a tot en met l;
14. rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten.

Artikel 6.2.5 Bro

Tot de voorzieningen, bedoeld in artikel 6.2.4, onder c, worden gerekend:

1. nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de verbruikstarieven kunnen worden gedekt;
2. riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken;
3. 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;
4. infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
5. groenvoorzieningen, waaronder begrepen openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;
6. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;
7. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;
8. gebouwde parkeervoorzieningen, voor zover deze leiden tot optimalisering van het grondgebruik en verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte, openbaar toegankelijk zijn en voornamelijk worden gebruikt door bewoners en gebruikers van het exploitatiegebied, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
9. uit een oogpunt van milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid noodzakelijke voorzieningen.

3.3 Artikel 6.24 van de Wro

Artikel 6.24 Wro

1. Bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie kunnen burgemeester en wethouders in de overeenkomst bepalingen opnemen inzake:
 1. financiële bijdragen aan de grondexploitatie alsmede op basis van een vastgestelde structuurvisie, aan ruimtelijke ontwikkelingen;
 2. 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-aan-huisblad.

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.