

# **Toepassing Wro (en Grondexploitatiewet) in de praktijk**

**VVG Najaarscongres**

**12 november 2008**

**mr. Jaap Hoekstra**

# Indeling

- ▶ inspraak voorontwerp-bestemmingsplan (bp) en -projectbesluit (pb)
- ▶ reactieve aanwijzing
- ▶ vervallen goedkeuringsvereiste
- ▶ (nadelen) projectbesluit
- ▶ projectbesluit
- ▶ beheersverordening (bv)
- ▶ coördinatieregeling
- ▶ Grex-aspecten

# Inspraak voorontwerp-bp/-pb

- ▶ kennisgeving doen van voornemen daartoe
- ▶ daarin vermelden of terinzagelegging plaatsvindt, zienswijzenmogelijkheid wordt geboden en/of onafhankelijke instantie terzake advies zal uitbrengen (art. 1.3.1 Bro)
- ▶ in toelichting op bp/pb opnemen: beschrijving van wijze waarop burgers/organisaties bij voorbereiding ervan zijn betrokken (art. 3.1.6 lid 1 sub e en art. 5.1.3 lid 1 sub e Bro)
- ▶ wel of geen wettelijk verplichte inspraak m.b.t. voorontwerp-bp/pb?
- ▶ te bieden inspraak is in ieder geval vormvrij: gemeente (via inspraakverordening) bepaalt wijze van inspraak

# Bp en reactieve aanwijzingsbevoegdheid GS/min VROM (I)

- ▶ Indienen van zienswijzen door GS/Inspectie RO tegen ontwerp-bp
- ▶ Zienswijzen in vastgesteld bp niet volledig overgenomen of bp – t.o.v. ontwerp ervan – gewijzigd vastgesteld: bekendmaking van vaststelling bp 6 weken na vaststelling (i.p.v. 2 weken)
- ▶ Reactieve aanwijzing GS/Inspectie binnen 6 wekentermijn: bestreden onderdeel maakt geen deel meer uit van vastgesteld bp
- ▶ Motivering reactieve aanwijzing:
  - a) welk Rijks- of provinciaal belang noopt tot aanwijzing, en
  - b) zijn geen andere instrumenten beschikbaar om betrokken belang te beschermen?
- ▶ Besluit tot gedeeltelijke vaststelling van bp en reactieve aanwijzing gelijktijdig bekend gemaakt

# Bp en reactieve aanwijzingsbevoegdheid GS/min VROM (II)

- ▶ Voor belanghebbenden mogelijkheid van beroep bij Abr en verzoek om een v.v. bij Vz Abr m.b.t. bp
- ▶ Voor belanghebbenden (gemeente en bijv. projectontwikkelaar) ook mogelijkheid van beroep bij Abr tegen reactieve aanwijzing
- ▶ Reactieve aanwijzing onherroepelijk: vaststellingsbesluit van bp vervalt voor wat betreft met aanwijzing bestreden onderdeel ervan
- ▶ Reactieve aanwijzing vernietigd: betreffende onderdeel van bp "herleefd" en moet alsnog ter inzage worden gelegd met de mogelijkheid van het instellen van beroep daartegen
- ▶ Naast reactieve aanwijzing ook beroep mogelijk voor GS/min. VROM tegen bestreden bp-onderdeel
- ▶ Idem voor pb

# Bp behoeft geen goedkeuring meer van GS

- ▶ bekorting procedure
- ▶ vervallen van reparatiemogelijkheid van (formele) gebreken bij GS met gebruikmaking van daartoe bij provincie aanwezige expertise ((aanvullend) onderzoek: wegnemen van motiveringsgebrek)
- ▶ reparatie hangende beroep bij Abr niet goed mogelijk in verband met ex tunc-toetsing; geconstateerd gebrek wegnemen d.m.v. in gang te zetten herziening van bp; straks bestuurlijke lus
- ▶ langere duur beroepsprocedure bij Abr i.v.m. niet gefilterd en geordend zijn van bij Abr in te dienen bezwaren? Veelvuldiger inschakeling SAB?

# Projectbesluit



- ▶ Geen “lichtere” onderzoeks- en overlegverplichtingen t.o.v. bp-herziening
- ▶ Beroep in 2 instanties tegen vastgesteld projectbesluit (beroep bij rechtbank en vervolgens hoger beroep bij Abr); i.t.t. bp
- ▶ Inpassing van projectbesluit in bestemmingsplan (of beheersverordening) binnen 1 jaar of een andere (in het projectbesluit aangegeven termijn van 2 of 4 jaar) in daartoe in de Wro aangegeven gevallen:

# Projectbesluit



- ▶ sanctie op niet tijdig inpassen van projectbesluit: opschorting recht leges te heffen i.v.m. projectbesluit tot projectbesluit in bp (of beheersverordening) is ingepast en verval van recht daartoe na ommekomst van termijn van 6 maanden na voor de inpassing geldende termijn (art. 3.13)
- ▶ Geen zienswijzen mogelijk tegen onderdeel van bestemmingsplan dat grondslag vindt in projectbesluit; fuikwerking (art. 3.14)



# Projectbesluit



- ▶ i.v.m. inpassingsvereiste in bp (of beheersverordening) en mogelijkheid van beroep in 2 instanties kan worden getwijfeld aan het nut van het projectbesluit; vele gemeenten hebben defacto besloten aan pb-bevoegdheid geen toepassing te geven
- ▶ Postzegelplanologie via bp
- ▶ Inpassing pb in beheersverordening; geen (rechtstreeks) beroep bij bestuursrechter mogelijk: project moet dan wel ten tijde van de vaststelling van de bv min of meer gerealiseerd zijn in verband met het vereiste van “bestaand gebruik”
- ▶ Projectbesluit wordt geïmplementeerd in Wabo (onderdeel van omgevingsvergunning)

# Beheersverordening I

- ▶ Delen van gemeente, waarin geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien (laagdynamisch gebied): vaststelling van beheersverordening, waarin beheer van gebied overeenkomstig “bestaand gebruik” wordt geregeld
- ▶ “Bestaand gebruik” is: feitelijk gebruik of reeds planologisch toegestaan gebruik
- ▶ Binnen 10 jaar b.v. herzien: anders verval van mogelijkheid van het heffen van leges m.b.t. diensten inzake beheersverordening
- ▶ Sloop- en aanlegvergunningenstelsel; binnenverordeningse ontheffing
- ▶ Projectafwijkingbesluit t.b.v. project van gemeentelijk belang: inpassing van project in wijziging van beheersverordening of (nieuw) bp

# Beheersverordening II

- ▶ Geen voorbereidingsprocedure (ook geen inspraak) en geen beroep bij bestuursrechter mogelijk tegen beheersverordening: adieren burgerlijke rechter in hoedanigheid van rest-rechtsbeschermingsrechter, exceptief verweer in beroepsprocedure bij bestuursrechter m.b.t. uitvoeringsbeschikking, danwel vragen bp vast te stellen en tegen weigering ervan beroep instellen bij bestuursrechter
- ▶ Systemenbreuk op met nieuwe Wro voorgestaan herstel van het primaat van het bp
- ▶ Zal bv een grote vlucht nemen? Snelheid, geen inspraak, geen (formele) overlegverplichting met andere overheden, geen (formele) onderzoeksverplichtingen, geen rechtsbescherming en (dus) ook minder kosten

# Gemeentelijke coördinatierегeling

- ▶ reeds opgenomen in oude WRO (in werking getreden op 1 februari 2006) en overgenomen in nieuwe Wro
- ▶ gemeentelijke coördinatierегeling
- ▶ tot op heden nauwelijks toepassing aan gegeven

# Verschillende besluiten

- ▶ voor realisering van een project soms verschillende vergunningen met ieder een eigen en afzonderlijke voorbereidingsprocedure en rechtsbeschermingsprocedure vereist
- ▶ rechtsbeschermingsprocedures m.b.t. die vergunningen ook verschillend:
  - ▶ rechtstreeks beroep Abr
  - ▶ eerst beroep Rb en daarna hoger beroep Abr
  - ▶ soms eerst ook nog bezwaar
- ▶ procedurele coördinatie van alle – of bepaalde - voor de realisering van een project benodigde besluiten (thans ook bp en pb)
- ▶ gelijktijdige terinzagelegging van ontwerp-besluiten en bundeling van bekendmaking van besluiten en daartegen openstaande beroepsprocedures

# Coördinatiebesluit gemeenteraad

- ▶ facultatieve bevoegdheid van gemeenteraad
- ▶ aanwijzing van "geval(len) of categorieën van gevallen" waarin de "verwezenlijking van gemeentelijk ruimtelijk beleid" een coördinatie wenselijk maakt
- ▶ geen eisen of beperkingen aan projecten, waarop coördinatie van toepassing wordt verklaard
- ▶ coördinatie ten behoeve van specifiek project (concreet geval) of bepaalde (categorieën van) projecten (abstracte regeling)
- ▶ B&W niet tot coördinatie van door "aangewezen" geval(len) verplicht; slechts "bevorderen"
- ▶ raad kan bevoegdheid tot nemen van coördinatiebesluit niet delegeren aan B&W
- ▶ coördinatiebesluit staat op negatieve lijst van Awb: geen bezwaar en (hoger) beroep mogelijk, ook niet tegen weigering

# Coördinatieregeling

- ▶ flexibel van aard
- ▶ niet alle voor de realisering van een project benodigde besluiten behoeven te worden gecoördineerd (bepaalde besluiten buiten “coördinatiemandje” houden)
- ▶ door andere bestuursorganen met het oog op de realisering van een project te verlenen publiekrechtelijke medewerking: verzoek van B&W aan betrokken bestuursorgaan om aan coördinatie deel te nemen; ander bestuursorgaan niet tot deelname verplicht

# Gecoördineerde voorbereiding van besluiten

- ▶ uovp ex afdeling 3.4 Awb van toepassing, echter:
  - ▶ ontwerp opstellen van alle gecoördineerde besluiten
  - ▶ gelijktijdige terinzagelegging van alle aanvragen en ontwerp-besluiten
  - ▶ een ieder kan zienswijzen indienen
  - ▶ gecoördineerd voorbereide besluiten nemen binnen door B&W te bepalen termijn
  - ▶ gelijktijdige bekendmaking van alle gecoördineerd voorbereide besluiten



# Gebundelde rechtsbescherming

- ▶ rechtstreeks beroep bij Abr (ook niet eerst bezwaar maken) indien tegen één van de gecoördineerd voorbereide besluiten (normaliter) rechtstreeks beroep bij Abr openstaat; anders beroep in 2 instanties
- ▶ alle gecoördineerd voorbereide besluiten voorwerp van één beroepsprocedure
- ▶ beroepstermijn vangt op hetzelfde moment aan
- ▶ bestuursrechter moet beslissen binnen 6 maanden na ontvangst van (laatste) verweerschrift
- ▶ tijdwinst en kostenbesparing
- ▶ relatief snel duidelijkheid over al dan niet onherroepelijk worden van voor de realisering van een project benodigde en verleende publiekrechtelijke medewerking: ook voordelig voor transacties m.b.t. betrokken project

# Coördinatie en nieuwe Wro

- ▶ coördinatie kan ook worden gekoppeld aan bestemmingsplan en projectbesluit; aldus coördinatie van bestemmingsplan en bouwvergunning ook mogelijk
- ▶ alleen rechtstreeks beroep bij Abr, indien tegen één van de gecoördineerd voorbereide besluiten rechtstreeks beroep bij Abr openstaat (belangrijke beperking t.o.v. coördinatieregeling als opgenomen in (oude) WRO)

# Problemen coördinatieregeling

- ▶ slechts t.a.v. een beperkt aantal besluiten (als milieuvergunning, bp en WVO-vergunning) rechtstreeks beroep bij Abr mogelijk
- ▶ geen voorziening voor aanhoudingsverplichtingen beslissing bouwaanvraag
- ▶ geen voorziening voor fatale beslistermijnen bouwaanvraag
- ▶ tot op heden weinig toepassing gegeven aan coördinatieregeling: onbekendheid en koudwatervrees bij politiek in verband met (vermeende) verminderde rechtsbescherming derdebelanghebbenden?

# Kostenverhaal bij grondexploitatie

- ▶ In het kader van de ontwikkeling van een locatie worden kosten gemaakt, bijv.:
  - ▶ realisering van voorzieningen van openbaar nut
  - ▶ saneringen
  - ▶ onderzoeken
  - ▶ planschade
  - ▶ grondverwervingen
- ▶ Het wordt redelijk geacht dat a) diegene, die van het realiseren van bedoelde voorzieningen, het treffen van bedoelde maatregelen, etc. profiteert, bijdraagt in de daaraan verbonden kosten (kostenverhaal) en b) dat t.i.v. gonden met een meer lucratieve bestemming een groter aandeel in die kosten komt (kostenverevening)
- ▶ Gemeente wil voorts eenzijdig niet-financiële eisen (locatie-eisen) m.b.t. locatieontwikkeling kunnen stellen

# GreX (onderdeel Wro) I

- ▶ Introductie van een nieuw publiekrechtelijk instrument voor het plegen van kostenverhaal en -verevening en het stellen van locatie-eisen
- ▶ Maar: privaatrechtelijke spoor van kostenverhaal en –verevening en het stellen van locatie-eisen in het kader van gronduitgifte, exploitatieovereenkomst, bouwclaimmodel of anderssoortige (PPS-)overeenkomst blijft voorop staan en wordt gedeeltelijk zelfs verruimd (exploitatieverordening niet langer verplicht)

# Grex (onderdeel Wro) II

- ▶ Introductie “exploitatieplan” (e.p.)
- ▶ Grondslag voor publiekrechtelijk kostenverhaal en binnenplanse verevening, alsmede het stellen van locatie-eisen
- ▶ Exploitatievoorschriften (waaronder betaling van een exploitatiebijdrage) te verbinden aan bouwvergunning
- ▶ Kostenverhaal is verplicht; het stellen van locatie-eisen een bevoegdheid

# Exploitatieplan

- ▶ Indien aangewezen planologische maatregel (te weten: bp, pb of wijzigingsplan) de realisering van daartoe in het Bro aangewezen bouwplannen mogelijk maakt, dan geldt de verplichting om gelijktijdig met de vaststelling van het betrokken bp, pb of wijzigingsplan een e.p. vast te stellen,
  
- ▶ tenzij
  - ▶ a. het kostenverhaal anderszins is verzekerd (gemeentelijke gronduitgifte en exploitatie-overeenkomst)
  - ▶ b. het bepalen van een tijdvak of fasering niet noodzakelijk is, en
  - ▶ c. het stellen van locatie-eisen en regels, en uitwerking van de regels m.b.t. uitvoerbaarheid van bestemmingen niet noodzakelijk is

# Aangewezen bouwplannen?

## Artikel 6.2.1 Bro:

- ▶ Bouw van één of meer woningen of andere hoofdgebouwen
- ▶ Uitbreiding van hoofdgebouw met meer dan 1000 m<sup>2</sup> of met een of meer woningen
- ▶ Verbouwing van aaneengesloten gebouwen tot meer dan tien woningen
- ▶ Verbouwing van aaneengesloten gebouwen tot horeca of kantoor, mits meer dan 1000 m<sup>2</sup>
- ▶ Bouw van kassen mits meer dan 1000 m<sup>2</sup>



# Inhoud exploitatieplan; verplichte onderdelen (I)

- ▶ a. Omschrijving van werken en werkzaamheden inzake bouwrijp maken, aanleg voorzieningen van openbaar nut en inrichting van openbare ruimte
- ▶ b. Fasering van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen en zo nodig koppelingen daartussen
- ▶ c. Wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden (kostentoedelingsmethodiek)

# Inhoud exploitatieplan: onverplichte onderdelen

- ▶ a. Kaart met voorgenomen grondgebruik en gronden die de gemeente beoogt te verwerven
  - ▶ verkavelingskaart; nadere begrenzing van bestemmingen, uitgiftecategorieën, etc.
  - ▶ = vorm van planuitvoering en weigeringsgrond voor bouwvergunning
  - ▶ inrichtingseisen
- ▶ b. eisen bouwrijp maken, aanleg nutsvoorzieningen en inrichting openbare ruimte (rechtstreeks bindend; pve; goed te keuren bestekken)
- ▶ c. uitvoeringsregels voor de werken sub b
  - ▶ vb: aanbestedingsregels (zie toelichting Bro); “doorleggen” van aanbestedingsplicht
- ▶ d. uitwerking van de regels omtrent de uitvoerbaarheid van bestemmingen (woningdifferentiatie)
- ▶ e. verbod om bepaalde werken of werkzaamheden uit te voeren totdat uitwerkingsplan in werking is getreden; eventueel ontheffing B&W

# Exploitatieplan; financieel (I)

- ▶ Berekening kosten en opbrengsten: fictie dat gemeente exploitatiegebied in zijn geheel in exploitatie brengt; maar het gaat juist om een “private” grondexploitatie
- ▶ Raming van: inbrengwaarden van gronden:
  - ▶ objectiveren
  - ▶ Wvg-prijs (40b – 40f Ow)
  - ▶ Indien onteigening aan de orde: schadeloosstelling conform Onteigeningswet
  - ▶ Vooraf taxeren door onafhankelijke deskundigen
- ▶ Raming van andere kosten (conform kostensoortenlijst opgenomen in Bro); micro-aftopping van bepaalde gemeentelijke kosten door middel van ministeriële regeling

# Exploitatieplan: financieel (II)

- ▶ kosten slechts verhaalbaar tot maximaal het niveau van de opbrengsten (exploitatietekorten niet verhaalbaar: macro-aftopping)
- ▶ verhaal van bovenplanse kosten: criteria inzake profijt, toerekenbaarheid en evenredigheid van toepassing
- ▶ binnenplanse verevening mogelijk: buitenplans ook via fondsbijdrage? Moeilijk gelet op toepasselijkheid van criteria
- ▶ op volgens exploitatieplan verschuldigde (bruto-) exploitatiebijdrage in mindering brengen:
  - ▶ inbrengwaarde van de in de bouwvergunningaanvraag begrepen gronden volgens het e.p.;
  - ▶ door aanvrager zelf gemaakte kosten tot maximaal de raming ervan in het e.p.

# Privaatrechtelijk kostenverhaal: anterieure overeenkomsten (I)

- ▶ Indien en zolang geen exploitatieplan is vastgesteld, kunnen de in een exploitatieovereenkomst op te nemen eisen verder gaan dan een (toekomstig) exploitatieplan, de kostensoorten uit het nieuwe Bro en de beginselen van profijt, causaliteit en proportionaliteit mogelijk maken (ook 'buitenplanse' verevening)
- ▶ Toekomstig(denkbeeldig) exploitatieplan, kostensoortenlijst en criteria profijt, causaliteit en evenredigheid derhalve niet rechtstreeks toepasselijk

# Privaatrechtelijk kostenverhaal: anterieure overeenkomsten (II)

- ▶ Onbeperkt kostenverhaal?
- ▶ Wetgever: normen BW en Awb (zie art. 3:14 BW)
- ▶ Wetgever: grenzen moeten maar door rechter worden vastgesteld
- ▶ Ergens is een bovengrens. Maar waar? Causaliteit met “grondexploitatie” (ook bovenplanse kosten verhaalbaar en zonder toepasselijkheid van criteria) en in structuurvisie vastgelegde “ruimtelijke ontwikkeling” (ook buitenplanse verevening)?
- ▶ Wapen voor grondeigenaar tegen “overvragende” gemeente: grondeigenaar laat het aankomen op een exploitatieplan

# Consequenties Grex-regeling (I)

- ▶ Verplichting om – gelijktijdig met in de realisering ervan voorzienend bp, pb of wijzigingsplan – e.p. vast te stellen geldt al voor één woning of één ander hoofdgebouw, tenzij terzake exploitatieovereenkomst is gesloten
- ▶ E.p. jaarlijks herzien
- ▶ Indien en zolang (herziening van) e.p. niet onherroepelijk is, geldt een aanhoudingsverplichting voor beslissing op bouwaanvraag, met doorbrekingsmogelijkheid
- ▶ Regeling werkt “postzegel”-planologie in de hand; met grondeigenaren anterieur contracteren en voor betrokken (aaneengesloten) gronden postzegel-bp/pb vaststellen (kostenverhaal anderszins verzekerd)
- ▶ Gemeentelijke “boekhouding” (raming inbrengwaarden van gronden/raming kosten inzake bouwrijp maken, etc.) ligt op straat: consequenties voor nog noodzakelijke onteigeningen en aanbestedingen

# Consequenties Grex-regeling (II)

- ▶ Grondeigenaren, die zelf willen ontwikkelen, zullen rechtsmiddelen tegen e.p. aanwenden, onder meer waar het betreft: raming inbrengwaarden van “eigen” gronden, raming kosten zelf bouwrijp maken, aanbestedingsregels, woningdifferentiatie, etc.
- ▶ Bestuursrechter zal zich specifieke deskundigheden (taxatie, planeconomie, infratechniek, aanbesteding, etc.) moeten eigen maken
- ▶ Wie zullen belanghebbenden zijn bij e.p.? (alleen grondeigenaren en anterieure exploitatiecontracten?)
- ▶ Hoe diepgaand zal bestuursrechter e.p. toetsen?



# Consequenties Grex-regeling (III)

- ▶ Met exploitatieovereenkomst “koopt” marktpartij enigszins zekerheid (exploitatiebijdrage, woningdifferentiatie, fasering, etc.)
- ▶ Alsdan voorkomen dat tevens e.p. moet worden vastgesteld (postzegelbp, etc.; samenwerking met andere grondeigenaren)
- ▶ Gemeenten en marktpartij zullen t.b.v. onderhandelingen ieder zelf concept-e.p. opstellen
- ▶ Remedie voor marktpartij tegen contractueel “overvragende” gemeente: laat het aankomen op een e.p. (dan is wel een risico dat onduidelijk is wat de bestemming van gronden in e.p.–gebied wordt)
- ▶ D.m.v. anterior contract kan gemeente hogere bijdrage(n) bedingen (onder meer buitenplanse verevening); maar waar ligt de grens?