

10 jaar Grondexploitatiewet: verleden, heden en toekomst van het kostenverhaal en regie op locatieontwikkeling

Najaarscongres VVG 14 november 2018

Joop van den Brand
directeur Van den Brand Grondbeleid bv



Te bespreken onderwerpen

- Het verleden: wat heeft de invoering van de Grondexploitatiewet ons gebracht?
- Het heden: de resultaten na 10 jaar Grondexploitatiewet
- De toekomst: het kostenverhaal en de regie op locatieontwikkeling onder de toekomstige Omgevingswet

Het verleden: wat heeft de invoering van de Grondexploitatiewet ons gebracht? (1) - kostenverhaal algemeen

- Verhaal van kosten van de grondexploitatie via exploitatieverordening (art. 42 Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)), baatbelasting (art. 222 Gemeentewet) dan wel via gemeentelijke gronduitgifte
- Er is sprake van een 'gesloten' kostenverhaalsstelsel: buiten de genoemde methoden biedt de wetgever geen ruimte voor verhaal van kosten van de grondexploitatie (zie HR 2-5-2003, Nunspeet) verhaalbaarheid van planschade)

Het verleden: wat heeft de invoering van de Grondexploitatiewet ons gebracht? (2) - kostenverhaal via overeenkomst

- Art. 42 WRO verplichtte de gemeenten een exploitatieverordening vast te stellen, waarin de voorwaarden werden vastgelegd waaronder de gemeente medewerking verleende aan de exploitatie van gronden (toepassing kostenverhaal en verwerving gronden openbare ruimte)
- De toepassing van de exploitatieverordening vond plaats via het sluiten van een exploitatieovereenkomst
- Indien de gemeente in een kostenverhaalsovereenkomst de formele en materiële bepalingen van de exploitatieverordening niet in acht heeft genomen, heeft dit tot gevolg dat de gemeente haar contractuele aanspraken op een financiële bijdrage niet langer geldend kan maken → onverschuldigde betaling (HR 16-2-1996, Uden)

Het verleden: wat heeft de invoering van de Grondexploitatiewet ons gebracht? (3) - kostenverhaal via baatbelasting

- Art. 222 Gemeentewet: 1 wetsartikel waarin het publiekrechtelijke kostenverhaalsinstrumentarium was verwoord
- *“Ter zake van de in een bepaald gedeelte van de gemeente gelegen onroerende zaak die gebaat is door voorzieningen die tot stand worden of zijn gebracht door of met medewerking van het gemeentebestuur, kan (...) een baatbelasting worden geheven (...)”*
- De wettelijke regeling is ingevoerd in 1970 en leidde anno 2008 nog steeds tot veel vragen en onduidelijkheden
- Verhaalbaarheid van kosten in financiële zin beperkt
- Hoge maatschappelijke weerstand bij heffing op bestaande bebouwing
- Hoge maatschappelijke weerstand doordat heffing ontkoppeld was van de bouwactiviteit
- Aanzienlijke afbreukrisico's bij formele en materiële gebreken in de toepassing van de baatbelasting

Het verleden: wat heeft de invoering van de Grondexploitatiewet ons gebracht? (4) - regie op locatieontwikkeling

- Geen (adequaat) publiekrechtelijk instrumentarium voor het stellen van regels over woningbouwcategorieën, fasering in de uitvoering, koppelingen tussen aanleg openbare ruimte en verlening van bouwomgevingsvergunningen
- De toepassing werd onderdeel van het privaatrechtelijke spoor, met de bijbehorende beperkingen

Het heden: de resultaten na 10 jaar Grondexploitatiewet (1) - de doelstellingen

- Verbeterde regeling publiekrechtelijk en privaatrechtelijk kostenverhaal
- Een hogere opbrengstcapaciteit
- Geen kans voor free riders
- Binnenplanse verevening (rechtvaardige verdeling van baten en lasten binnen een locatie)
- Een wettelijke basis voor publiekrechtelijk te stellen locatie-eisen
- Meer transparantie met voldoende rechtszekerheid

1995501


 BRAND
 grondexploitatie

7

Het heden: de resultaten na 10 jaar Grondexploitatiewet (2) - de doorgevoerde veranderingen in het instrumentarium

- Wettelijke kostenverhaalsplicht i.p.v. bevoegdheid
- De plicht leidt tot vaststelling van een exploitatieplan, gelijktijdig met de vaststelling van een gekoppeld planologisch besluit, indien daarin aangewezen bouwplanmogelijkheden zijn opgenomen
- Geen kostenverhaalsplicht bij bestaande bebouwing
- Toepassing kostenverhaal gekoppeld aan de bouwactiviteit
- Wettelijke basis voor privaatrechtelijk kostenverhaal, onderscheiden naar de anterieure en posterieure fase
- Transparantie: expliciet besluit tot niet-vaststellen van een exploitatieplan
- Bekendmaking sluiten overeenkomsten over grondexploitatie
- Rechtszekerheid: uitvoerige wettelijke regeling welke kostensoorten in welke omvang en volgens welke regels moeten worden omgeslagen over eigenaren binnen de locatie
- Mogelijkheid om publiekrechtelijke regels over locatie-eisen te stellen (regiefunctie)

1995501


 BRAND
 grondexploitatie

8

Het heden: resultaten na 10 jaar Grondexploitatiewet (3) - ervaringen uit de praktijk (a)

- Het exploitatieplan geldt als 'achtervang' in de toepassing van kostenverhaal en regie-eisen bij locatieontwikkeling. Zodra het planologische besluit wordt vastgesteld, dient de balans te worden opgemaakt
- Aanvankelijke koudwatervrees voor opstellen exploitatieplan lijkt te zijn gebaseerd op complexiteit en de wens om terughoudend te willen omgaan met de onderbouwing van de verhaalbare kosten
- Koudwatervrees heeft plaatsgemaakt voor het exploitatieplan als 'business as usual'
- Afbreukrisico's a.g.v. rechterlijke toets zijn te overzien, mede dankzij wettelijke voorziening dat in beginsel bouwaanvragen dienen te worden aangehouden totdat een exploitatieplan onherroepelijk is (art. 3.5 Wabo)
- Maatschappelijke weerstand tegen het instrument exploitatieplan is aanmerkelijk lager dan tegen het instrument van de baatbelasting, dit omdat in de wettelijke regeling reeds veel zaken zijn vastgelegd
- Opbrengstcapaciteit publiekrechtelijk kostenverhaal staat in verhouding tot de aanwezige waardecreatie van de gronden (macroaftopping en binnenplanse verevening)

1995501

9

Het heden: de resultaten na 10 jaar Grondexploitatiewet (4) - ervaringen uit de praktijk (b)

- Planburo Leefomgeving geeft in 2012 aan dat in slechts 3% van de planologische besluiten waarin bouwplannen zijn voorzien, een exploitatieplan is vastgesteld. In 97% is het kostenverhaal anderszins verzekerd via een overeenkomst of gronduitgifte. Vraagtekens bij de juistheid en waarheid van deze cijfers

2011

- ABRvS: 40 beroepszaken over een vastgesteld exploitatieplan
- Zou betekenen dat er 1200 planologische besluiten zijn genomen waarin sprake is van bouwplanontwikkelingen, waarbij in 1160 gevallen het kostenverhaal anderszins is verzekerd
- Dit is een aanzienlijk aantal in het midden van de crisistijd
- Het verhoudingsgetal wijzigt naargelang de grootte van de locatie

1995501

10

Het heden: de resultaten na 10 jaar Grondexploitatiewet (5) - ervaringen uit de praktijk (c)

- Grondexploitatiewet biedt ruimte voor ruimer kostenverhaal in een anterieure overeenkomst vergeleken met een exploitatieplan. Door het ontbreken van jurisprudentie is na 10 jaar nog niet duidelijk hoe groot die ruimte is
- Uitgelicht: er is al sprake van betaalplanologie als bij het aangaan van een anterieure overeenkomst aantoonbaar meer en substantieel hogere kosten worden bedongen dan mogelijk is in een exploitatieplan. Er is sprake van misbruik van bevoegdheid, tenzij een afwijking deugdelijk is gemotiveerd (Rb. Noord-Holland 30-8-2017, Koggenland)
- Uitgelicht: in een posterieure overeenkomst kan de gemeente aanspraak maken op een overeengekomen exploitatiebijdrage, indien vervolgens is gebleken dat de verhaalbare kosten de opbrengsten overstijgen en geen afrekeningsbeding is opgenomen (Rb. Den Haag 21-3-2018, Westland)

Het heden: de resultaten na 10 jaar Grondexploitatiewet (6) - ervaringen uit de praktijk (d)

- Verplichting kennis te geven van gesloten overeenkomsten over grondexploitatie. In hoeverre in de praktijk aan deze eis van transparantie uitvoering wordt gegeven, is niet bekend
- Belang van publiekrechtelijke borging voor het kunnen stellen van regels over locatie-eisen. Regels aangewezen woningbouwcategorieën in exploitatieplannen vormen een toetsingskader voor de verlening van bouwomgevingsvergunningen

Het heden: de resultaten na 10 jaar Grondexploitatiewet (7) - de balans opgemaakt

- Veel van de gestelde doelen lijken te zijn behaald
- Free riders komen niet meer voor
- Sommige gemeenten lijken wat minder transparantie in het publiekrechtelijke spoor te wensen (openbaarheid inbrengwaardetaxatie, civieltechnische raming en planschaderisico's)
- Verbetering kostenverhaalsinstrumentarium en bevoegdheid tot het stellen van regels over locatie-eisen heeft de regiefunctie voor gemeenten versterkt
- De toepassing in binnenstedelijke ontwikkelingen vraagt om aanpassingen in het kostenverhaalsinstrumentarium (met name t.a.v. de methodiek van de inbrengwaardebepaling)
- Het instrumentarium is zonder aanpassing niet geschikt voor de toepassing van uitnodigingsplanologie met organische gebiedsontwikkeling

De toekomst: het kostenverhaal en de regie op locatieontwikkeling onder de toekomstige Omgevingswet (1) - doelstellingen

- Regels voor locatie-eisen gaan onderdeel uitmaken van de in een omgevingsplan op te nemen regels voor de zorg voor de fysieke leefomgeving
- Kostenverhaalsinstrumentarium dient geschikt te worden gemaakt voor toepassing bij:
 - zowel ontwikkelingsplanologie als uitnodigingsplanologie
 - zowel (traditioneel) faciliterend grondbeleid als bij organische gebiedsontwikkeling

De toekomst: het kostenverhaal en de regie op locatieontwikkeling onder de toekomstige Omgevingswet (2) - wetgevingsproces

- Omgevingswet: regeling grondexploitatie hoofdstuk 12 (Stb. 2016, 156)
- Wijziging regeling grondexploitatie in consultatieversie Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (1 juli 2016)
- Mogelijkheid tot experimenteren met delen van regeling grondexploitatie uit Omgevingswet via experimentregeling bestemmingsplan verbrede reikwijdte (art. 7c BuChw)
- Voorgenomen nieuwe regeling tot experimenteren met delen van regeling grondexploitatie via regeling art. 7v BuChw (in voorbereiding)

1995501



15

De toekomst: het kostenverhaal en de regie op locatieontwikkeling onder de toekomstige Omgevingswet (3) - opvallende wijzigingen t.o.v. huidige regeling in de Wro (a)

Omschrijving	Omgevingswet	Consultatieversie Aanvullingswet	Regeling 7c BuChw	Regeling 7v BuChw
Rechtsfiguur exploitatieplan	Vervalt. Regels in omgevingsplan of -vergunning	Vervalt. Regels in omgevingsplan of -vergunning	Blijft bestaan	Vervalt. Regels in omgevingsplan of -vergunning
Doorschuiven plicht publiekrechtelijk kostenverhaal	Mogelijkheid door te schuiven naar fase vergunningverlening. Weigering vergunning bij tekort	Geen doorschuifmogelijkheid	Mogelijkheid door te schuiven naar fase vergunningverlening. Weigering vergunning bij tekort	Geen doorschuifmogelijkheid
Fictie gemeentelijke grondexploitatie	Gehandhaafd	Vervallen	Gehandhaafd	Vervallen
Macroaftopping	Plicht	Keuze	Plicht	Keuze
Inbrengwaarde uitgeefbare gronden	Onderdeel van rekenmethodiek	Keuze	Onderdeel van rekenmethodiek	Keuze

1995501



16

De toekomst: het kostenverhaal en de regie op locatieontwikkeling onder de toekomstige Omgevingswet (4) - opvallende wijzigingen t.o.v. huidige regeling in de Wro (b)

Omschrijving	Omgevingswet	Consultatieversie Aanvullingswet	Regeling 7c BuChw	Regeling 7v BuChw
Kostenverhaal via overeenkomst en via publiekrecht	Methodiek afd. 6.4 Wro gehandhaafd	Onderscheid anterieure en posterieure overeenkomst vervalt	Methodiek afd. 6.4 Wro gehandhaafd	Kostenverhaal via overeenkomst blijft mogelijk, doch binnen regels bestemmingsplan
Methode omslag kosten	Omslag o.b.v. opbrengst-verhoudingen	Omslag o.b.v. opbrengstverhoudingen of o.b.v. profijt	Omslag o.b.v. opbrengst-verhoudingen	Vrijheid in keuze omslagmethode
Mate van onderbouwing verhaalbare kosten en omslagmethode	Methodiek afd. 6.4 Wro gehandhaafd	Inzage bieden in realistisch eindbeeld	Methodiek afd. 6.4 Wro gehandhaafd	Erkenning onzekerheid eindbeeld, toepassing instrument 'voorlopige bijdrage'

1995501



17

De toekomst: het kostenverhaal en de regie op locatieontwikkeling onder de toekomstige Omgevingswet (5) - stand van zaken wetgevingsproces

- Kabinet heeft n.a.v. reacties op consultatiedocument Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet wetsvoorstel opgemaakt en voor advies voorgelegd aan Raad van State
- Kabinet heeft ontwerpregeling 7v BuChw opgemaakt en voor advies voorgelegd aan Raad van State
- Afwachting indiening wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet bij Tweede Kamer
- Afwachting vaststelling regeling 7v BuChw

1995501



18

De toekomst: het kostenverhaal en de regie op locatieontwikkeling onder de toekomstige Omgevingswet (6) - aandachtspunten

- Wijzigingen in nieuwe regelingen volgen elkaar op en wekken indruk dat het kabinet op tal van kernelementen nog 'zoekende' is
- Koester de verbeteringen die met de huidige Grondexploitatiewet zijn bereikt
- Wijzig alleen die onderdelen van het bestaande stelsel die kunnen worden verbeterd
- Handhaaf de voorwaarde van 'macroaftopping': de omvang van het kostenverhaal is beperkt tot maximaal het niveau van waardestijging van de gronden
- Hanteer 1 uniforme methode van omslag van kosten: omslag o.b.v. opbrengstverhoudingen. Een vrije keuze voor een omslagmethode lijkt flexibiliteit te bieden, maar brengt ons mogelijk terug naar de afbreukrisico's die verbonden waren aan de flexibele omslagmethode van de baatbelasting
- Verbeter de methodiek van 'macroaftopping' door bij de inbrengwaarde uit te gaan van de ontwikkelwaarde bij zelfrealisatie i.p.v. verwerving o.b.v. 40b-40f onteigeningswet of schadeloosstelling
- Bied de mogelijkheid om in een toepassing van uitnodigingsplanologie te kunnen werken met een 'voorlopige bijdrage'

1995501


 BRAND
 grondbeleid

19

Slotopmerkingen

***Verbeter het kostenverhaal waar het nodig is,
maar koester de verbeteringen die op dit moment zijn bereikt!***

1995501


 BRAND
 grondbeleid

20