
Het exploitatieplan: heb jij het al?

Najaarscongres VvG 16 november 2011

J.A.M. van den Brand,
directeur VD2 Advies b.v.



Thema's

- Toepassing Grondexploitatiewet: de gewenningsperiode is voorbij
- Exploitatieplan: verbindende schakel tussen ro- en grondbeleid
- Exploitatieplan: stand van zaken na 3 jaar jurisprudentie
- De nieuwe Omgevingswet en het exploitatieplan



Toepassing Grondexploitatiewet: *de gewenningsperiode is voorbij (1)*

- Wettelijke plicht tot kostenverhaal bij aangewezen bouwplansoorten
- In praktijk is toepassing van die plicht al snel aan de orde
- Dan steeds expliciet besluit nodig: er wordt wel of geen exploitatieplan vastgesteld



Toepassing Grondexploitatiewet: *de gewenningsperiode is voorbij (2)*

Terugblik 3 jaar gemeente-ervaringen (a)

- Exploitatieplan slechts veredelde exploitatie-opzet en kan, als het bestemmingsplan klaar is, door planeconoom zelfstandig worden opgemaakt
- Raadsbesluiten met strekking: we zullen geen exploitatieplannen vaststellen maar 'doen alles' via overeenkomsten



Toepassing Grondexploitatiewet: *de gewenningsperiode is voorbij (3)*

Terugblik 3 jaar gemeente-ervaringen (b)

- Exploitatieplan is eng ding en zou wel eens erg hoge juridische afbreukrisico's kunnen kennen
- Exploitatieplan willen we niet maken, we houden onze strategische kaarten tegen de borst (niets openbaar)



Toepassing Grondexploitatiewet: *de gewenningsperiode is voorbij (4)*

Terugblik op 3 jaar gemeente-ervaringen (c)

- Exploitatieplan hoeven we niet vast te stellen, gemeente heeft geen bemoeienis met ontwikkelingen (we verlenen slechts planologische medewerking)
- Exploitatieplan hoeven we niet vast te stellen, particuliere eigenaar gaat of kan niet realiseren



Toepassing Grondexploitatiewet: *de gewenningsperiode is voorbij (5)*

Terugblik op 3 jaar gemeente-ervaringen (d)

- Er komen praktische handreikingen en handleidingen
- Er zijn gemeenten die voor grote gebieden exploitatieplannen maken (voorbeeldfunctie)
- Er ontstaat jurisprudentie, die zich positief onderscheidt van jurisprudentie rondom exploitatieverordening en baatbelasting



Stelling

Ik zag of zie enorm op tegen het voor de eerste keer maken van een exploitatieplan

Groen: eens
Rood: oneens



Exploitatieplan: *verbindende schakel tussen ro- en grondbeleid (1)*

Nieuwe Wro

- Nemen van planologisch besluit op gronden van particuliere eigenaren kan niet meer plaatsvinden zonder duidelijkheid over uitvoering van dat planologische besluit
- Besluit tot wel of niet vaststellen van exploitatieplan is *resultante* van ontwikkelstrategie
- Echt onderhandelingsproces eindigt met tervisielegging ontwerpbestemmingsplan



Exploitatieplan: *verbindende schakel tussen ro- en grondbeleid (2)*

Verandering in benadering begrip 'particuliere eigenaar' (a)

- Voor start planprocedure is inzicht nodig welke rol gemeente wenst in te nemen in uitvoering bestemmingsplan
- Vraag welke kosten kunnen worden verhaald volgens welke methode dient zich direct aan bij opmaak eerste concept bestemmingsplan



Exploitatieplan: *verbindende schakel tussen ro- en grondbeleid (3)*

Verandering in benadering begrip 'particuliere eigenaar' (b)

- Noodzaak tot stellen locatie-eisen (fasering, kwaliteit en uitvoering aanleg openbare ruimte, aangewezen woningbouw-categorieën)?
- Leidt uitkomst exploitatieplan (kostenverhaal en locatie-eisen) tot een voor de gemeente kwalitatief aanvaardbaar en economisch uitvoerbaar plan?



Exploitatieplan: *verbindende schakel tussen ro- en grondbeleid (4)*

Doorwerking van exploitatieplan naar (a)

- Verhouding gemeente met particuliere eigenaar: publiekrechtelijk bindend kader voor onderhandelen, overeenkomsten, vergunningverlening en handhaving
- Verhouding particuliere eigenaar met gemeente: geen ruimte meer voor strategisch 'slimme' onderhandelingen



Exploitatieplan: *verbindende schakel tussen ro- en grondbeleid (5)*

Doorwerking van exploitatieplan naar (b)

- Uitvoering bestemmingsplan: factor tijd is een sturingsinstrument geworden
- Onteigening: exploitatieplan belangrijke functie bij vastlegging vorm van uitvoering; is eigenaar bereid en in staat zich te conformeren aan exploitatieplan?



Stelling

De toepassing van de Grondexploitatiewet is niet alleen een juridische verplichting maar biedt ook mogelijkheden voor een nog slagvaardiger beleid

Groen: eens
Rood: oneens



Exploitatieplan: *stand van zaken na 3 jaar jurisprudentie*

- 'Besluit omtrent exploitatieplan' in beroepsprocedure planologisch besluit gekoppeld
- Grote hoeveelheid uitspraken over 'besluiten omtrent exploitatieplan'
- Onmogelijk hier een volledig overzicht te verstrekken



Begrip belanghebbende

- Belanghebbendenbegrip bij vaststellingsbesluit exploitatieplan geldt ook voor besluit tot niet-vaststelling van exploitatieplan
- Belanghebbende kan in bepaalde situaties ook de economisch eigenaar zijn (ABRvS 9-2-2011)



Raming inbrengwaarde gronden exploitatieplan

- Raming dient te geschieden o.b.v. schriftelijke taxatie
- Taxatie dient te geschieden door onafhankelijke deskundige(n)
- Basis: grondslag 40b-40f onteigeningswet
- Uitzondering: volledige schadeloosstelling, maar alleen als onteigeningsbesluit is/wordt genomen of gronden op onteigeningsbasis zijn/worden verworven. Dit laatste gaat verder dan alleen uiting voornemen verwerving



Exploitatieplan bij aangewezen bouwplansoorten

- Geen verplichting tot vaststellen exploitatieplan als
 - a) grondstuk eigenaar A zodanig beperkte omvang heeft dat daarop het bestemde aangewezen bouwplan niet zelfstandig kan worden gerealiseerd, **én:**
 - b) gemeente met eigenaar overige gronden een anterieure overeenkomst heeft gesloten inzake realisatie van bouwplan dat gedeeltelijk op gronden van A is geprojecteerd



Toepassing locatie-eis fasering

- Fasering: ruime beleidsvrijheid voor gemeente, wel plicht tot onderbouwing
- Criterium: niet toegestaan om gemeente louter te bevoordelen t.o.v. andere eigenaren
- Strijd met faseringsregeling is weigeringsgrond voor verlening omgevingsvergunning voor bouwen
- Economische uitvoerbaarheid en marktopnamecapaciteit ook als onderbouwing van belang



Eigendom buiten bestemmingsplan houden wegens niet sluiten anterieure overeenkomst

- Feitelijke omstandigheden van groot belang bij beoordeling door de Afdeling
- Landerd (9-3-2011): gemeente heeft in redelijkheid kunnen beslissen eigendom buiten bestemmingsplan te houden, mede om reden dat geen overeenkomst is gesloten
- Nuth (3-8-2011): gemeente heeft niet in redelijkheid kunnen beslissen eigendom buiten bestemmingsplan te houden, uitsluitend om reden dat geen overeenkomst is gesloten



Stand van jurisprudentie: *een voorlopige balans na 3 jaar*

- Gigantische drempels en afbreukrisico's a.g.v. jurisprudentie exploitatieverordening en baatbelasting herhalen zich niet
- Nieuwe kostenverhaalsjurisprudentie: vraag of kostenverhaal wel mag worden toegepast, is niet meer aan de orde; gaat alleen nog om vraag of toepassing kostenverhaalsplicht juist is geweest



Nieuwe Omgevingswet en exploitatieplan (1)

- Op weg naar vereenvoudigd en gebundeld omgevingsrecht
- Doelstelling 'Eenvoudig beter': advisering door 5 adviesgroepen o.b.v. aanbevelingen uit praktijk
- Voorstellen adviesgroep Wonen en Cultuur inmiddels bekend (1-11-2011)
- Voorstellen zien ook op aanpassing afdeling 6.4 Wro (Grondexploitatiewet)



Nieuwe Omgevingswet en exploitatieplan (2)

- Aanbeveling 1: Bij bestemmingsplan met uit te werken bestemmingen, schuif verplichting exploitatieplan door naar uitwerkingsplan
- Reactie (a)
 - miskent positie raad i.r.t. uitvoerbaarheid bestemmingsplan met uit te werken bestemming, omdat ten tijde van vaststelling bestemmingsplan globaal exploitatieplan ontbreekt



Nieuwe Omgevingswet en exploitatieplan (3)

- Reactie (b)
 - kan leiden tot financiële nadelen gemeente als bestemmingsplan zowel directe bouwtitels als uit te werken bestemmingen bevat; in dat geval leidt doorschuiven tot ontstaan van verschillende losstaande exploitatieplannen binnen 1 bestemmingsplan (beperking binnenplanse verevening)



Nieuwe Omgevingswet en exploitatieplan (4)

- Reactie (c)
 - knelpunt zie op mate van globaliteit; los knelpunt op maar creëer geen oplossingen die eenvoudig lijken maar het niet zijn en voorts voor gemeente wel eens slechter zouden kunnen uitpakken



Nieuwe Omgevingswet en exploitatieplan (5)

- Aanbeveling 2: zet verplichte vaststelling van exploitatieplan om in facultatieve vaststelling
- Reactie (a)
 - afbreukrisico's uit jurisprudentie oude kostenverhaalsinstrumentarium komen volop opnieuw in beeld; waarom in bepaalde gevallen bevoegdheid tot kostenverhaal wel toegepast en in andere situaties niet
 - risico op dit moment in nieuwe stelsel compleet uitgebannen



Nieuwe Omgevingswet en exploitatieplan (6)

- Reactie (b)
 - gesteld knelpunt: exploitatieplan maken in situatie dat het geen enkel nut heeft maar wel geld en tijd kost
 - zoek oplossing die dan ziet op wegnemen knelpunt: in welke situaties heeft exploitatieplan geen 'nut'?
 - indien nut ziet op verhouding kostenverhaals-opbrengst/meerwaarde locatie-eisen enerzijds en kosten maken exploitatieplan anderzijds, kruimelgevallenregeling opnieuw beoordelen



Stelling

Ik tref regelmatig situaties aan waarin het maken van een exploitatieplan meer nadelen heeft dan voordelen

Groen: eens
Rood: oneens



Slotopmerkingen

- Gewenningsperiode is voorbij, koudwatervrees neemt af
- Mijn conclusie na 3 jaar Grondexploitatiewet
 - a) positie gemeente richting particuliere exploitanten is met Grondexploitatiewet aanmerkelijk verbeterd
 - b) verbetering positie gemeente heeft automatisch tot gevolg dat positie particuliere exploitant niet ten voordele is veranderd
 - c) eerder ontstane onbalans tussen gemeente en particuliere exploitanten herstelt zich

