

Praktijkwijzer Wro/Grondexploitatiewet

Handreiking voor het optimaal benutten van de nieuwe mogelijkheden



Inhoud

1	VERANDERINGEN OP HOOFDLIJNEN	6
1.1	Veranderingen in sturing door Rijk, provincies en gemeenten	6
1.2	Veranderingen op het punt van bestemmingsplannen	6
1.3	Effectiever kostenverhaal	7
2	VISIEVORMING: DE STRUCTUURVISIE ALS VERPLICHT, STRATEGISCH BELEIDSKADER	8
2.1	Hoe wil de gemeente de structuurvisie gebruiken?	8
2.2	Zorg voor een goede lagenbenadering in uw structuurvisie	9
2.3	Gebruik de structuurvisie in uw communicatie met belanghebbenden	9
3	VISIEVORMING: STRATEGISCH GRONDBELEID	10
3.1	Leg uw uitgangspunten vast in een Nota Grondbeleid	10
3.2	Kies op basis van uw uitgangspunten uit de beschikbare planfiguren	11
3.2.1	Strategische grondverwerving	12
3.2.2	Voorkeursrecht	12
3.2.3	Structuurvisie	12
3.2.4	Anterieure overeenkomsten	12
3.2.5	Bestemmingsplan/exploitatieplan	12
3.2.6	Posterieuze overeenkomsten	13
3.2.7	Onteigening	13
3.2.8	Bouwvergunning	13
4	VISIEVORMING: FONDSVORMING VOOR EEN BETER KOSTENVERHAAL	14
4.1	kosten breed laten dragen	14
4.2	Kosten onderbouwen, investeringen ramen en kosten toedelen	15
5	PLANVORMING: ONTWIKKELINGSGERICHT BESTEMMEN	16
5.1	Kies voor een ontwikkelingsgericht en uitvoerbaar bestemmingsplan	16
5.2	Investeer in krachtig procesmanagement	17
5.3	Let op: elke 10 jaar opnieuw vaststellen	17

6	PLANVORMING: HET EXPLOITATIEPLAN ALS NIEUW RUIMTELIJK STURINGSINSTRUMENT	18
6.1	Exploitatiekosten: geen moeilijk verhaal (meer)	18
6.2	Duidelijke locatie-eisen geven meer grip op de gebiedsontwikkeling!	18
6.3	Strategische functie van het exploitatieplan	20
7	PLANVORMING: DE M.E.R. PRAKTIJK VERANDERT WEINIG	21
8	TOEPASSING IN PROJECTEN: AANGESCHERPT GRONDBELEIDINSTRUMENTARIUM VERGROOT REGIEMOGELIJKHEDEN	22
8.1	Voorkeursrecht op onderdelen aangepast	22
8.2	Onteigeningswet verandert niet ingrijpend	22
9	TOEPASSING IN PROJECTEN: ONDERHANDELEN MET ONTWIKKELAARS OP BASIS VAN TRANSPARANT “EXPLOITATIEREKENEN”	23
9.1	Hanteer vroegtijdig kostenverdeel- en -Verhaalsystematiek	23
9.2	Laat het onderhandelen over aan professionals	24
9.3	Leg het resultaat van de onderhandelingen vast in een overeenkomst	24
10	TOEPASSING IN PROJECTEN: TAXEREN VOOR HET VASTSTELLEN VAN EXPLOITATIEBIJDRAGE	25
10.1	Inbrengwaarde van de grond	25
10.2	De uitgifteprijs van de bouwrijpe grond	25
10.3	Eventuele planschade / nadeelcompensatie	26
10.4	Overige, bijzondere taxaties	26
11	TOEPASSING IN PROJECTEN: VERSNELLEN MET OVEREENKOMSTEN OP MAAT	27
11.1	Een overeenkomst op maat	27
11.2	Versnellen kan: met een overeenkomst vooraf	27
11.3	Een goede overeenkomst voorkomt discussies achteraf	27
12	ARCADIS EN DE WRO	28
13	CONTACT	29
14	LITERATUUR	30

Inleiding

PRAKTIJKWIJZER

De veranderingen die samenhangen met de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de daarin opgenomen Grondexploitatiewet (Grex) zijn van invloed op tal van beleidsterreinen. De Wro heeft gevolgen voor uw gehele gemeentelijke organisatie. Met deze Praktijkwijzer geven wij u in vogelvlucht aan wat er nodig is om uw kansen optimaal te kunnen benutten.

DOEL NIEUWE WETGEVING

De Wro streeft naar een samenhangend pakket van regels voor de ruimtelijke ordening. De wet biedt een nieuw stelsel om beleid voor een duurzame leefomgeving mogelijk te maken en te normeren. De Wro draagt bovendien bij aan vereenvoudiging en versnelling van procedures.

De Wro bevat bijvoorbeeld een coördinatieregeling voor Rijk, provincie en gemeenten om op elkaar betrekking hebbende besluiten tegelijkertijd in procedure te brengen. Er vindt een meer efficiënte projectbesluitvorming plaats: door de gelijktijdige voorbereiding en bekendmaking van besluiten, door bundeling van rechtsbescherming (besluiten worden bij beroep als één besluit aangemerkt) en door beroep in één instantie.

MEER REGIE OP RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGEN

Met de inwerkingtreding van de Wro is er veel veranderd en zal er in de toekomst nog veel moeten veranderen. Dit geldt niet alleen voor gemeenten, ook voor andere overheden en marktpartijen die te maken hebben met gebiedsontwikkeling heeft de Wro gevolgen. De Wro biedt gemeenten de mogelijkheid hun regiefunctie op het ruimtelijk beleid te versterken. Enerzijds verbetert de Wro het (publiekrechtelijk) kostenverhaal, anderzijds biedt de Wro gemeenten de mogelijkheid om nadere eisen te stellen aan ruimtelijke ontwikkelingen. De Wro geeft daarmee een nieuwe impuls aan het ruimtelijke planvormingsproces.

Hoofdstuk 1

Veranderingen op hoofdlijnen

Ruimtelijke beslissingen worden op allerlei niveaus genomen: landelijk, regionaal en lokaal. De Wro geeft duidelijker aan wie, waarvoor verantwoordelijk is. Daarnaast geeft de Wro een impuls aan de actualiteit van gemeentelijke bestemmingsplannen. Verder verbetert de Wro, ten opzichte van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), het publiekrechtelijke kostenverhaal en biedt de Wro instrumenten om meer grip te krijgen op een gebiedsontwikkeling. Tot slot is de Wro overzichtelijker, leesbaarder en dus eenvoudiger dan eerdere wetgeving.

1.1 VERANDERINGEN IN STURING DOOR RIJK, PROVINCIES EN GEMEENTEN

Rijk, provincies en gemeenten stellen voor hun hele grondgebied een structuurvisie op. De structuurvisie bevat onder andere de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen. Een structuurvisie komt in de plaats van de planologische kernbeslissing (Rijk), het streekplan (provincie) en het structuurplan (gemeente).

Gemeenten realiseren de beleidsdoelen uit de structuurvisie primair in het bestemmingsplan. Rijk en provincies kunnen gemeenten algemene regels geven, die de gemeenten bij het opstellen van bestemmingsplannen in acht moeten nemen. Vinden Rijk en provincie dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor een bepaalde ontwikkeling of gebied, dan kunnen ze zelf een bestemmingsplan (= inpassingsplan) vaststellen.

1.2 VERANDERINGEN OP HET PUNT VAN BESTEMMINGSPLANNEN

De positie van het bestemmingsplan wordt versterkt door, onder meer, de volgende maatregelen:

- Bestemmingsplannen worden verplicht voor het gehele gemeentelijke grondgebied.
- Bestemmingsplannen moeten binnen een periode van tien jaar, gerekend vanaf de datum van vaststelling van het bestemmingsplan, geactualiseerd worden. Doen gemeenten dit niet, dan kunnen zij geen rechten meer heffen voor verleende diensten verband houdend met het desbetreffende bestemmingsplan. Gemeenten hebben wel de mogelijkheid de 'geldigheidsduur' van bestemmingsplannen eenmaal met een periode van 10 jaar te verlengen.
- De bestemmingsplanprocedure halveert van ruim een jaar naar ongeveer 22 tot 24 weken.
- Digitalisering van bestemmingsplannen is met ingang van 1 juli 2009 verplicht.
- Er is niet langer sprake van goedkeuring van een bestemmingsplan door de provincie.
- Provincies en Rijk kunnen in een bestemmingsplanprocedure wel een aanwijzing geven.
- Gemeenten doen jaarlijks verslag van hun ruimtelijk beleid (o.a. actualiteit bestemmingsplannen en handhavingsbeleid).

1.3 EFFECTIEVER KOSTENVERHAAL

De Wro biedt gemeenten betere mogelijkheden om bij private ontwikkelingen kosten te verhalen. Onder de oude WRO was (vooral het verhaal van kosten van bovenwijkse voorzieningen) in de praktijk lastig. De Wro bepaalt dat, als partijen geen contractuele afspraken kunnen maken over de kosten, de gemeente tegelijk met het bestemmingsplan een exploitatieplan moet vaststellen. Het exploitatieplan is een belangrijke 'stok achter de deur'.

Het exploitatieplan bevat een exploitatieopzet. In de exploitatieopzet zijn alle opbrengsten en kosten opgenomen. Uit de exploitatieopzet kan per perceel een exploitatiebijdrage afgeleid worden. Als een eigenaar in het exploitatiegebied een bouwvergunning aanvraagt, toetst de gemeente de bouw-aanvraag aan het exploitatieplan. Bij de verlening van de bouwvergunning zal de gemeente vervolgens de exploitatiebijdrage innen. Als de eigenaar weigert de exploitatiebijdrage te betalen, heeft de gemeente instrumenten (bijvoorbeeld het opleggen van een bouwstop) om betaling af te dwingen. De Wro heeft met de introductie van het exploitatieplan het kostenverhaal 'dichtgetimmerd'.

De Wro biedt gemeenten tevens de mogelijkheid om fondsen te vormen. Fondsvorming heeft een duidelijke plaats gekregen in de Wro. Fondsbijdragen voor bovenplanse kosten kunnen ook worden opgenomen in het exploitatieplan. Het is ook mogelijk de fondsbijdragen vast te leggen in contracten. Zo dragen particuliere ontwikkelingen financieel bij aan planoverstijgende werken.

De Wro biedt gemeenten de mogelijkheid om meerdere fondsen in het leven te roepen. Naast een fonds voor de bovenwijkse voorzieningen kan bijvoorbeeld ook gedacht worden aan een fonds waarbij stedelijke uitbreidingen of de herstructurering van bedrijventerreinen een financiële bijdrage leveren aan investeringen in het landschap.

Hoofdstuk 2

Visievorming: de structuurvisie als verplicht, strategisch beleidskader

De Wro verplicht gemeenten een structuurvisie vast te stellen voor hun gehele grondgebied. De structuurvisie geeft onder andere het strategische beleidskader aan voor de ruimtelijke ontwikkelingen van de gemeente. Het is hiermee richtinggevend voor het ruimtelijk beleid. Procedures kunnen gemakkelijker en sneller worden doorlopen en met de Wro zijn nieuwe mogelijkheden beschikbaar.

2.1 HOE WIL UW GEMEENTE DE STRUCTUURVISIE GEBRUIKEN?

In de Wro is de vorm van de structuurvisie en de te volgen procedure bewust niet nader omschreven. Uw gemeente heeft hiermee vrijheid in het invullen van de reikwijdte van de visie en het te volgen traject. U bepaalt zelf het doel en het beoogde gebruik van de structuurvisie.

Uw gemeente heeft bijvoorbeeld de keuze uit een structuurvisie:

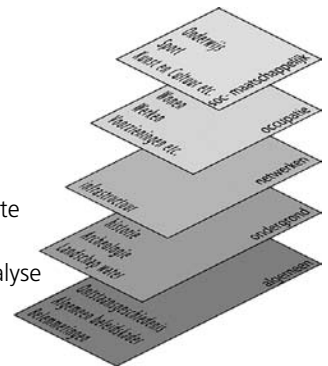
- als inspirerend, richtinggevend en creatief kader voor de ruimtelijke, maatschappelijke en economische ontwikkeling. In deze vorm dient de visie als kader voor de ontwikkeling van de woningmarkt, recreatie, kunst, cultuur en onderwijs;
- als communicatiemiddel voor het aantrekken van nieuwe inwoners, nieuwe werkgelegenheid, etc.;
- als leidraad voor mensen die werken aan stedenbouw, sport, ondernemerschap, onderwijs, openbare ruimte, welzijnswerk, etc.;
- als duidelijke eigen positionering naar andere (deel)gemeenten: het geeft uw gemeente een eigen gezicht in de regio.



2.2 ZORG VOOR EEN GOEDE LAGENBENADERING IN UW STRUCTURVISIE

Een visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling hangt samen met het door uw gemeente nagestreefde sociale en/of economisch functioneren. Het is daarbij gewenst om de verschillende “lagen” en schaalniveaus (wijk, stad, regio) met elkaar te verbinden.

Die verbinding in lagen kunt u realiseren door in uw analyse ook de sociaal maatschappelijke laag te betrekken: wat zijn de knooppunten van de sociale interacties? Hoe functioneren wijken in sociaal maatschappelijk opzicht? Hoe steekt de stedelijke economie in elkaar? Op basis van een brede analyse kan een toekomstbestendige visie ontstaan.

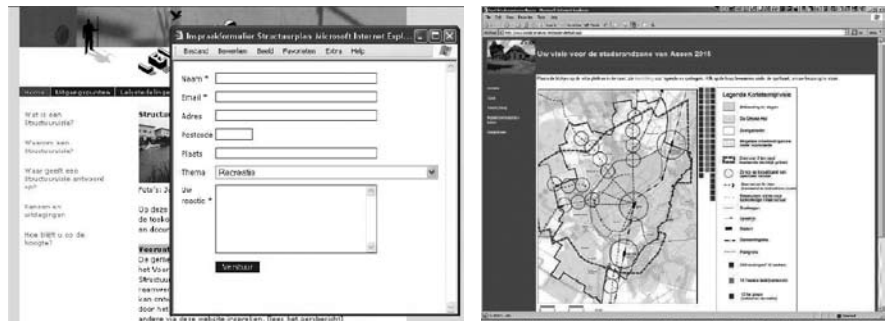


2.3 GEBRUIK DE STRUCTURVISIE IN UW COMMUNICATIE MET BELANGHEBBENDEN

Het opstellen van een structuurvisie biedt uw gemeente de kans in dialoog te gaan met de bevolking en met andere betrokkenen over de toekomst van uw stad. Dit kan uw keuzes versterken en het draagvlak vergroten.

In de communicatie staan u diverse methoden en middelen ter beschikking. U kunt bijvoorbeeld de start van het visietraject markeren met een brede publiekscampagne. Of internettoepassingen gebruiken om op een laagdrempelige manier (bijvoorbeeld aan de hand van stellingen of scenario's) de meningen van bewoners te peilen. U kunt ook een stapje verder gaan en met behulp van een zogenaamde inspraakmanager (een specifieke internettoepassing) reacties op uw structuurvisie verzamelen en verwerken. En uiteraard kunt u nog steeds ook (inloop) bijeenkomsten organiseren die u gerichte inbreng opleveren.

In alle gevallen is het van belang te komen tot een evenwichtig, op uw situatie en ambities toegesneden communicatieprogramma.



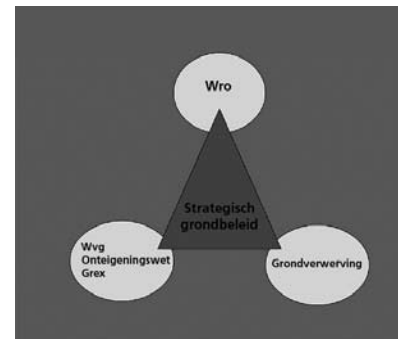
Hoofdstuk 3

Visievorming: strategisch grondbeleid

Nadat u de ruimtelijke ontwikkelingen in kaart heeft gebracht en in uw structuurvisie heeft meegenomen, kan verankering van uw ruimtelijk beleid in het grondbeleid plaatsvinden. De Wro versterkt de positie van de overheid bij het voeren van een strategisch grondbeleid. Met dat strategisch grondbeleid kunt u de regie voeren op de ruimtelijke ontwikkelingen. Het schept de condities om ruimtelijke plannen te realiseren conform het door uw gemeente gewenste beleid.

Dat vraagt van uw gemeente een aantal (strategische) keuzes ten aanzien van de wijze waarop de planontwikkeling wordt uitgevoerd. Ook legt u vast op welke manier uw gemeente met grondeigenaren en projectontwikkelaars wil samenwerken.

De door uw gemeente vastgestelde strategische keuzes vormen het vertrekpunt voor een resultaatgerichte, samenhangende inzet van de Wro, het beschikbare grondbeleidsinstrumentarium (exploitatieplan, voorkeursrecht, onteigening) en de minnelijke grondvererving.



3.1 LEG UW UITGANGPUNTEN VAST IN EEN NOTA GRONDBELEID

Welke rol wilt u met uw grondbeleid spelen? Kiest u voor een passief, een facilitair of een actief grondbeleid? En in welk stadium? Het antwoord op deze vragen is bepalend voor de grondbeleidinstrumenten die u inzet.

Een strategische keuze over uw rol – liefst te maken aan het begin van het planproces – is van belang om tot een optimale regie over uw ruimtelijk beleid te komen. Kiest u voor een actief grondbeleid om zelf alle grond in eigendom te krijgen of zoekt u samenwerking met grondeigenaren/projectontwikkelaars? Kiest u dan voor een bouwclaim-model of liever voor PPS-constructies zoals een GEM en een CV/BV-constructie?

In een Nota Grondbeleid legt u de door u gemaakte keuzes vast. De Nota Grondbeleid is een handleiding en referentiekader voor het te voeren grondbeleid. Het beschrijft de uitgangspunten van het grondbeleid, de organisatie ervan en procedures. De Nota heeft een functie op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau, maar ook in uw contacten met derden. Een Nota Grondbeleid kan betrekking hebben op het algemeen gemeentelijk niveau, maar ook zijn toegespitst op een specifieke locatie.

3.2 KIES OP BASIS VAN UW UITGANGSPUNTEN UIT DE BESCHIKBARE PLANFIGUREN

De planfiguren in de ruimtelijke ordening zijn leidend voor de wijze waarop het grondbeleid wordt gevoerd. Het grondbeleid staat ten dienste van de ruimtelijke ordening en is geen doel op zich. De grondbeleidsinstrumenten leggen wel randvoorwaarden op aan het ruimtelijke ordeningsproces. In onderstaand schema is de samenhang tussen de verschillende instrumenten aangegeven.



De hier gepresenteerde lijst van instrumenten is niet uitputtend en de keuze van het wel of niet inzetten van bepaalde instrumenten is mede bepalend voor stappen later in het proces.

3.2.1 STRATEGISCHE GRONDVERWERVING

Zonder dat er ruimtelijke plannen concreet zijn of openbaar bekend, kan de gemeente op strategische locaties gronden verwerven.

3.2.2 VOORKEURSRECHT

De gemeente kan – voor het moment waarop ruimtelijke plannen openbaar worden – een voorkeursrecht vestigen om de grip op de grondmarkt te verstevigen en om prijsopdrijving en grondspeculatie tegen te gaan.

3.2.3 STRUCTUURVISIE

De structuurvisie vormt het strategische kader voor ruimtelijke ontwikkelingen. Tevens dient het als kader voor het vaststellen van bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen in overeenkomsten en is het de basis voor het fonds bovenwijkse kosten. Het is van belang de inzet van deze mogelijkheden te bezien in relatie tot de totale ruimtelijke opgave.

3.2.4 ANTERIEURE OVEREENKOMSTEN

De gemeente kan voorafgaand aan het bestemmingsplan/exploitatieplan met grondeigenaren en projectontwikkelaars vrijwillig overeenkomsten sluiten over de planontwikkeling en het kostenverhaal. Er is in dit stadium nog veel vrijheid om afspraken te maken.

3.2.5 BESTEMMINGSPLAN/EXPLOITATIEPLAN

Gelijktijdig met het vaststellen van het bestemmingsplan moet een exploitatieplan worden vastgesteld, voor die gevallen waarin de gemeente geen afspraken heeft met alle grondeigenaren over de kosten van de grondexploitatie. In het exploitatieplan kan niet alleen worden aangegeven hoe het kostenverhaal geregeld wordt, het kan ook nadere locatie-eisen stellen. Omdat bepaalde volkshuisvestingszaken en ruimtelijke kwaliteit ook in het exploitatieplan kunnen worden geregeld, kan voor een andere, globale planvorm worden gekozen voor het bestemmingsplan.

3.2.6 POSTERIEURE OVEREENKOMSTEN

De gemeente kan na de vaststelling van het exploitatieplan met grondeigenaren en projectontwikkelaars alleen nog overeenkomsten sluiten over de planontwikkeling en het kostenverhaal binnen de kaders van het exploitatieplan.

3.2.7 ONTEIGENING

Als ultimum remedium kan de gemeente trachten de gronden via onteigening in handen te krijgen. Een eigenaar of projectontwikkelaar kan een beroep doen op zelfrealisatie als hij bereid of in staat is zelf de bestemming te realiseren.

3.2.8 BOUWVERGUNNING

Indien de eigenaar of projectontwikkelaar zelf de bestemming realiseert, wordt de bouwvergunning ook getoetst aan het exploitatieplan. Op deze manier zijn het kostenverhaal en de locatie-eisen in het uiterste geval afdwingbaar.

Hoofdstuk 4

Visievorming: fondsvorming voor een beter kostenverhaal

De Wro biedt betere mogelijkheden om bij private ontwikkelingen kosten te verhalen. Onder de oude WRO bleek dat erg lastig. In de praktijk kon (langs de publiekrechtelijke weg) alleen via het opleggen van een baatbelasting een beperkt deel van de bovenplanse kosten worden verhaald. Dit bleek in de praktijk een zeer moeizame weg. De Wro biedt verbetering. Bovenplanse kosten kunnen - in de vorm van een fondsbijdrage - worden opgenomen in de exploitatieopzet. Het is ook mogelijk de fondsbijdrage te innen in anterieure overeenkomsten. De Wro stelt wel als voorwaarde dat in de structuurvisie aangegeven wordt op welke wijze de 'fondsgelden' besteed worden. In dit kader merken wij wel op dat er vooralsnog onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte en uitleg van het begrip 'bovenplanse kosten' (artikel 6.13 lid 7 Wro). Een beperkte uitleg van het begrip 'bovenplanse kosten' leidt ertoe dat slechts in een aantal gevallen het fonds 'geborgd' moet worden in een structuurvisie. Wij verwachten dat op korte termijn de literatuur (en wellicht de wetgever) definitief uitsluitsel geeft.

Uw gemeente heeft de mogelijkheid om meerdere fondsen in te richten. Naast een fonds 'Bovenwijkse Voorzieningen' kan uw gemeente bijvoorbeeld ook denken aan een fonds waarbij stedelijke uitbreidingen of de herstructurering van bedrijventerreinen een financiële bijdrage leveren aan investeringen in het landschap. 'Rood' betaalt zo dus mee aan 'groen'.

4.1 KOSTEN BREED LATEN DRAGEN

Door het inrichten van fondsen laat u (particuliere) ontwikkelingen financieel bijdragen aan de uitvoering van de planoverstijgende werken in uw gemeente. Het is in het belang van uw gemeente om de financiële mogelijkheden van fondsvorming optimaal te benutten. Het is dan ook raadzaam om bij de implementatie ervan verschillende disciplines te betrekken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een planeconoom, jurist, civiel technicus en een planoloog.

4.2 KOSTEN ONDERBOUWEN, INVESTERINGEN RAMEN EN KOSTEN TOEDELEN

Voor de berekening van de fondsbijdrage is het noodzakelijk om de bovenplanse kosten te onderbouwen. In dat kader zijn een zorgvuldige investeringsraming en kostentoedeling nodig. In de anterieure fase kunnen deze kosten worden opgenomen; in de posterieure fase naar evenredigheid van de locaties. Bovendien mag de kostentoedeling niet afwijken van hetgeen in het exploitatieplan hierover is bepaald. Van belang is bovendien dat de locaties waarom het gaat, zijn vastgelegd in een structuurvisie, die richtlijnen geeft voor de ten laste van dit fonds komende bestedingen. Bijkomend voordeel van de investeringsramingen: het geeft uw gemeente een actueel inzicht in de te realiseren planoverstijgende werken. Dit stelt u in de gelegenheid een aantal strategische keuzes te maken.

Hoofdstuk 5

Planvorming: ontwikkelingsgericht bestemmen

Rijk, provincies en gemeenten leggen in ruimtelijke plannen vast hoe Nederland er nu en in de toekomst uit gaat zien. Het belangrijkste instrument in de Wro voor het vastleggen van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling is het gemeentelijke bestemmingsplan.

De daadwerkelijke inrichting van een gebied moet vervolgens in overeenstemming komen (of blijven) met de ambities in het bestemmingsplan. Het gemeentelijk grondbeleid is een belangrijk hulpmiddel voor gemeenten om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling te realiseren.

Als de gewenste ruimtelijke ontwikkeling niet door middel van een overeenkomst is geregeld, zal een gemeente verplicht een exploitatieplan moeten opstellen. Het exploitatieplan wordt gelijktijdig met het bestemmingsplan door de gemeenteraad vastgesteld.

5.1 KIES VOOR EEN ONTWIKKELINGSGERICHT EN UITVOERBAAR BESTEMMINGSPLAN

Het bestemmingsplan en het exploitatieplan vormen samen het ruimtelijk sturingsinstrument voor gemeenten. Het is van belang deze instrumenten tactisch in te zetten. Het bestemmingsplan is immers het planologische juridisch bindend kader voor burgers. In het plan wordt het ruimtelijk beleid aangegeven voor de komende tien jaar, rekening houdend met randvoorwaarden op het vlak van bijvoorbeeld ecologie, archeologie, geluid, stedenbouw en landschap.

Het plan dient als toetsingskader voor bouwplannen en de ruimtelijke inrichting van het gebied. Daarom is het voor bedrijven en burgers van belang dat het bestemmingsplan duidelijk aangeeft wat de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden zijn. Het bestemmingsplan zou dan ook helder, direct toetsbaar, ontwikkelingsgericht en economisch uitvoerbaar moeten zijn. Het ontwikkelingsgerichte bestemmingsplan is een plan dat helderheid en zekerheid biedt voor de huidige functies én mogelijkheden voor nieuwe of andere functies door middel van een helder toetsingskader, korte procedures en mét rechtszekerheid voor derden.

Om de economische uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan te waarborgen, is het opstellen van een bestemmingsplan voortaan gekoppeld aan een exploitatieplan. Meer hierover leest u in hoofdstuk 6 van deze Praktijkwijzer.

5.2 INVESTEER IN KRACHTIG PROCESMANAGEMENT

Het opstellen van bestemmingsplannen vereist een gedegen procedure- en procesbegeleiding, waarbij altijd intern en extern overleg noodzakelijk is. De ruimtelijke ordening – en hiermee het bestemmingsplan – vormt het centrale kader waarbinnen tal van zaken moeten worden afgewogen: stedenbouwkundige inpasbaarheid, planologische haalbaarheid en economische uitvoerbaarheid, bijvoorbeeld. Interactie met bestuurders, andere overheden en belanghebbenden is hierbij essentieel. Ervaring met wettelijke procedures en krachtig procesmanagement zijn daarbij belangrijke succesfactoren.

5.3 LET OP: ELKE 10 JAAR OPNIEUW VASTSTELLEN

Bestemmingsplannen moeten binnen een periode van tien jaar, gerekend vanaf de datum van vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad, opnieuw worden vastgesteld. Doet uw gemeente dit niet, dan kunt u geen leges meer heffen voor verleende diensten die verband houden met het desbetreffende bestemmingsplan. Dit betekent overigens niet dat uw gemeente geen bouwvergunningen meer kan verlenen; u kunt alleen de kosten daarvan niet in rekening brengen.

Hoofdstuk 6

Planvorming: het exploitatieplan als nieuw ruimtelijk sturingsinstrument

Het exploitatieplan is een nieuw instrument. Als de kosten van grondexploitatie niet door middel van (exploitatie)overeenkomsten zijn 'gedekt' en er sprake is van een aangewezen 'bouwplan' (artikel 6.2.1 Besluit ruimtelijke ordening), is de gemeenteraad verplicht om een exploitatieplan vast te stellen. Een exploitatieplan gaat altijd hand in hand met een ruimtelijk besluit waarop het exploitatieplan betrekking heeft: een bestemmingsplan, projectbesluit of een wijzigingsplan. Het exploitatieplan en het ruimtelijk besluit moeten tegelijkertijd worden vastgesteld. Naast deze procedurele link heeft het exploitatieplan ook een inhoudelijke link met het ruimtelijk besluit. In een exploitatieplan kunnen immers locatie-eisen en een bindende fasering van het te ontwikkelen plan worden opgenomen. Daarmee wordt het exploitatieplan dus een nieuw ruimtelijk sturingsinstrument.

6.1 EXPLOITATIEKOSTEN: GEEN MOEILIK VERHAAL (MEER)

In het exploitatieplan is per te ontwikkelen perceel (naar rato van opbrengst) een exploitatiebijdrage vastgesteld. Inning van deze exploitatiebijdrage vindt plaats bij overeenkomst of bij verlening van de bouwvergunning. Op deze manier kan de gemeente ook bij partijen die niet willen meewerken (de free-riders) tot kostenverhaal komen. Het instrumentarium van de oude WRO schoten op dit punt tekort.

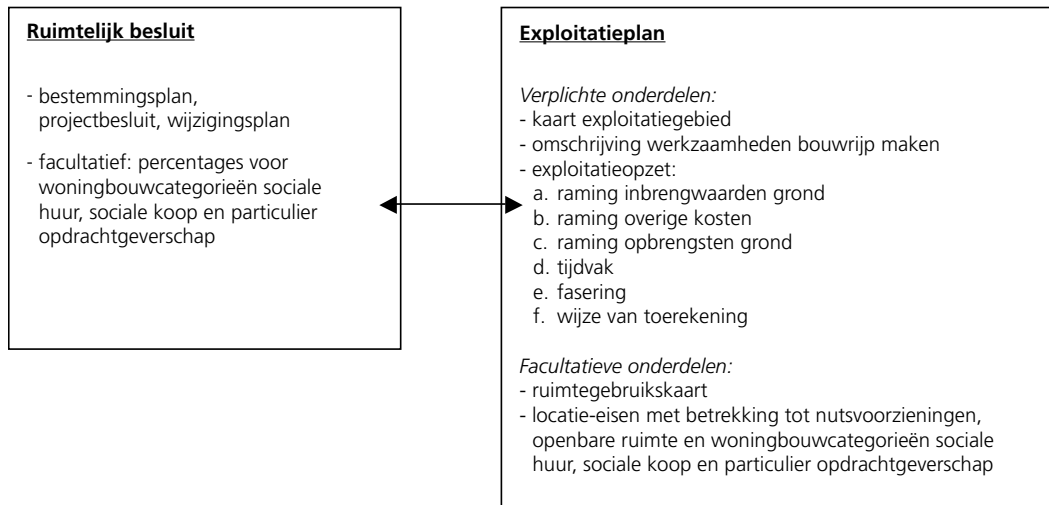
De Wro maakt bovendien een einde aan eindeloze discussies (en gerechtelijke procedures) over kostensoorten die in rekening worden gebracht. In het Besluit ruimtelijke ordening is een kostensoortenlijst opgenomen. Uit deze lijst blijkt precies welke kosten de gemeente wel en welke kosten niet kunnen worden verhaald.

6.2 DUIDELIJKE LOCATIE-EISEN GEVEN MEER GRIP OP DE GEBIEDSONTWIKKELING!

Het inrichten van het openbaar gebied en het realiseren van sociale woningbouw leidde voorheen bij tal van gemeenten tot de nodige 'hoofdpijndossiers' op het vlak van de grondexploitatie. Projectontwikkelaars waren vaak terughoudend om deze (vaak verliesgevende) projecten uit te voeren. Bovendien bleek het lastig om bij een beroep op zelfrealisatie door ontwikkelaars de nodige controle te houden op het eindresultaat.

De Wro biedt soelaas. In een exploitatieplan kunnen specifieke en afdwingbare locatie-eisen worden opgenomen ten aanzien van het openbaar gebied, de nutsvoorzieningen en de woningbouw-categorieën sociale huur, sociale koop en particulier opdrachtgeverschap. In een exploitatieplan kan op een ruimtegebruikskaart worden aangegeven waar bijvoorbeeld de sociale huurwoningen gerealiseerd moeten worden. Voor het openbaar gebied kan in het exploitatieplan bijvoorbeeld worden bepaald welk type lantaarnpalen gebruikt moeten worden en hoe de infiltratiesystemen moeten worden ingericht. Goed geformuleerde locatie-eisen geven de gemeente de mogelijkheid om realisatie van minder winstgevende projecten af te dwingen. Bovendien houdt u als gemeente de regie over de ontwikkeling.

Schematisch kan het bovenstaande als volgt worden weergegeven



6.3 STRATEGISCHE FUNCTIE VAN HET EXPLOITATIEPLAN

Het exploitatieplan is meer dan alleen een basis voor het kostenverhaal. Het geeft ook een belangrijk kader voor de inhoud van de exploitatieovereenkomsten. Voordat u als gemeente de onderhandelingen ingaat, is het verstandig om alvast een globaal exploitatieplan te hebben liggen. In het globale exploitatieplan legt u de uitgangspunten van de gebiedsontwikkeling vast. Bij het vastleggen van de uitgangspunten, moet u (bijvoorbeeld) rekening houden met de volgende strategische voorvragen:

1. Stand van zaken onderhandelingen met eigenaren:
 - Gesloten overeenkomsten inpassen in het exploitatieplan.
 - Is er een mogelijkheid van zelfrealisatie.
 - Keuze voor locatie-eisen.
 - Indeling van het plangebied in verschillende (ruimtelijk los te koppelen) exploitatiegebieden.
2. Keuze 'soort' bestemmingsplan (globaal met uitwerkingsplicht of gedetailleerd).
3. Stedenbouwkundige indeling en mogelijke verkaveling.
4. Verdeling in woningbouwcategorieën (sociale woningbouw, particulier opdrachtgeverschap, vrije sector).

De praktijk leert dat het opstellen van de uitgangspunten en het bepalen van de strategie het belangrijkste zijn. Het indelen van het plangebied in verschillende exploitatiegebieden kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor een eventuele onteigeningsprocedure en het vaststellen van de onteigeningswaarde.

Hoofdstuk 7

Planvorming: de m.e.r. praktijk verandert weinig

Door het Invoeringsbesluit bij de Wro is het Besluit m.e.r. (milieueffectrapportage) gewijzigd. Dit houdt in dat de verwijzing naar artikelen uit de oude WRO zijn vervangen door verwijzingen naar artikelen uit de nieuwe Wro. Inhoudelijk verandert er voor de m.e.r.-praktijk weinig. Onderstaand schema geeft aan of de instrumenten uit de Wro plan- of besluit-m.e.r.-plichtig kunnen zijn. Of dat inderdaad zo is, moet per situatie worden vastgesteld aan de hand van een aantal vragen (* Zie handreiking nieuwe Wro en m.e.r.).

Wro-instrument	Plan-m.e.r.-plicht	Besluit-m.e.r.-plicht
<i>Rijk</i>		
Structuurvisie	X	-
AMvB	-	-
Aanwijzing	X	-
Inpassingsplan	-*	-*
Projectbesluit	-	-*
<i>Provincie</i>		
Structuurvisie	X	-
Verordening	-	-
Aanwijzing	X	-
Inpassingsplan	-*	-*
Projectbesluit	-	-*
<i>Gemeente</i>		
Structuurvisie	X	-
Bestemmingsplan	X	X
Uitwerkingsplan	-	X
Beheersverordening	-*	-*
Projectbesluit	-	X
Vorbereidingsbesluit	-	-

Toelichting

x = er kan sprake zijn van een m.e.r.-plicht
 - = er kan geen sprake zijn van een m.e.r.-plicht
 -* = in het door het Invoeringsbesluit Wro gewijzigde Besluit m.e.r. is dit instrument niet genoemd. Echter, door rechtstreekse werking van de Europese M.e.r.-richtlijnen kunnen deze instrumenten misschien wel m.e.r.-plichtig zijn.

Hoofdstuk 8

Toepassing in projecten: aangescherpt grondbeleidinstrumentarium vergroot regiemogelijkheden

De Wro heeft niet alleen het kostenverhaal gewijzigd, de invoering van de Wro heeft ook consequenties voor andere grondbeleidsinstrumenten.

8.1 VOORKEURSRECHT OP ONDERDELEN AANGEPAST

De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) is op drie belangrijke onderdelen gewijzigd:

1. De vestigingsprocedure is vereenvoudigd en sluit aan bij de nieuwe planvormen in de Wro, de structuurvisie, het bestemmingsplan en het projectbesluit.
2. In de aanbestedingsprocedure vervalt het deskundigenadvies als zelfstandig onderdeel van de procedure. Dit wordt onderdeel van een uitspraak van de rechter. De gemeente is eerder verplicht tot aankoop.
3. Rijk en provincie krijgen voor inpassingsplannen of projectbesluiten die zij nemen ook de mogelijkheid om de Wvg toe te passen.

Verder is de werking van het voorkeursrecht in de tijd begrensd tot de werkingsduur van een bestemmingsplan, tien jaar.

8.2 ONTEIGENINGSWET VERANDERT NIET INGRIJPEND

Het nieuwe instrumentarium van de Wro (kostenverhaal en nadere locatie eisen) heeft tot gevolg dat aan het beroep op zelfrealisatie van projectontwikkelaars duidelijker eisen worden gesteld. Bij de afweging of een grondeigenaar of projectontwikkelaar bereid en in staat is om zelf de bestemming te realiseren zal onder meer worden getoetst aan het exploitatieplan. Het exploitatieplan stelt een veel duidelijker kader dan onder de huidige situatie.

Hoofdstuk 9

Toepassing in projecten: onderhandelen met ontwikkelaars op basis van transparant “exploitatie rekenen”

De Wro biedt met het exploitatieplan nieuwe handvatten voor de afstemming tussen gemeenten en private partijen. Uw gemeente zal overeenstemming moeten bereiken met private ontwikkelaars over de te realiseren ruimtelijke ontwikkelingen. Dit brengt mee dat uw gemeente met de ontwikkelende partij moet onderhandelen.

Als gemeente kunt u bij die onderhandelingen voortaan terugvallen op de uitgangspunten in het exploitatieplan. Het plan bevat een transparant overzicht van de kosten die uw gemeente kan en wil verhalen en kan als basis dienen voor de onderhandelingen. Het plan bevat ook de eventuele nadere eisen ten aanzien van fasering, type bebouwing en ruimtelijke kwaliteit.

Het exploitatieplan verschaft uw gemeente dus een heldere set uitgangspunten, als vertrekpunt voor de onderhandelingen. Dit alles leidt tot een voor alle partijen transparanter onderhandelingsproces.

9.1 HANTEER VROEGTIJDIG KOSTENVERDEEL- EN -VERHAALSYSTEMATIEK

Naast het opstellen van een traditionele grondexploitatie om de financiële haalbaarheid van een plan te bepalen is het van belang om al in een vroegtijdig stadium te bepalen welke kosten - conform de Wro – verdeeld en verhaald moeten worden.

Zaken die daarbij aan de orde zouden moeten komen zijn onder meer:

- bepalen van de parameters voor rente, inflatie en prijspeil;
- bepalen van het ruimtegebruik op de locatie;
- productieprogramma uitgezet in de tijd;
- inventariseren van de grondopbrengsten en overige opbrengsten;
- inventariseren van de kosten;
- bepalen van kostentoedeling naar eenheden bijvoorbeeld per woningtype;
- berekening van de exploitatiebijdrage.

De resultaten hiervan vormen het vertrekpunt voor de te voeren onderhandelingen.

9.2 LAAT HET ONDERHANDELEN OVER AAN PROFESSIONALS

Onderhandelen is een vak apart. Gezien de grote belangen die ermee samenhangen raden wij u aan de onderhandelingen over te laten aan professionals uit uw organisatie. Ontbreekt het u aan ervaring, dan loont het de moeite hiervoor (externe) professionals in te schakelen.

9.3 LEG HET RESULTAAT VAN DE ONDERHANDELINGEN VAST IN EEN OVEREENKOMST

Meer over wat in een overeenkomst kan worden vastgelegd en hoe resultaten voor onderhandelingen het beste kunnen worden vastgelegd, leest u in hoofdstuk 11 van deze Praktijkwijzer.

Hoofdstuk 10

Toepassing in projecten: taxeren voor het vaststellen van exploitatiebijdrage

Ter onderbouwing van het exploitatieplan, dient u volgens de regels van de Wro te gaan taxeren. Zoals alle onderdelen van het exploitatieplan moeten ook de taxaties goed gemotiveerd worden. De taxaties dienen te worden uitgevoerd door gecertificeerde en onafhankelijke taxateurs, makelaars of rentmeesters. De volgende soorten taxaties zijn van belang voor het vaststellen van de exploitatiebijdrage.

10.1 INBRENGWAARDE VAN DE GROND

De inbrengwaarde van de grond is een kostenpost bij de exploitatie van gronden. De inbrengwaarde van de gronden in het exploitatiegebied bestaat uit de waarde van de grond, de waarde van de opstallen die niet gehandhaafd kunnen blijven en de kosten van het vrijmaken van de gronden van persoonlijke of beperkt zakelijke rechten.

De inbrengwaarde wordt getaxeerd op basis van de werkelijke waarde, volgens artikel 40b – 40f van de onteigeningswet. De werkelijke waarde is de hoogste waarde in het vrije commerciële verkeer. Daarbij moet de waarde in de bestaande toestand bij het huidige gebruik en met de huidige bestemmingen worden afgewogen tegen de waarde met de nieuwe bestemming voor het gehele plangebied (per m² complexwaarde omgerekend naar het gehele perceel in te brengen grond). Indien zelfrealisatie van de in te brengen grond mogelijk is, moet de residuele waarde van de grond gehanteerd worden.

Alleen voor gronden die zijn onteigend, waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen of naar verwachting zal moeten worden genomen of die op onteigeningsbasis zijn aangekocht, wordt de inbrengwaarde getaxeerd op basis van een volledige schadeloosstelling volgens de onteigeningswet (werkelijke waarde plus bijkomende schade).

10.2 DE UITGIFTEPRIJZEN VAN DE BOUWRIJPE GROND

Uit de uitgifteprijs wordt de opbrengstpotentie van de grond afgeleid en in het verlengde daarvan de kostentoerekening aan de grond. De uitgifteprijs moeten marktconform worden getaxeerd. Dit kan op basis van een residuele waarderingsmethode (VON-prijs onder aftrek van bouwkosten) of op basis van vergelijkmingsmethode (uitgifteprijs van vergelijkbare kavels). In het exploitatieplan kan ook worden verwezen naar een gemeentelijk gronduitgifte-prijsbeleid.

10.3 EVENTUELE PLANSCHADE / NADEELCOMPENSATIE

De kosten van planschadevergoedingen behoren tot de verhaalbare kosten. De plankosten vallen daar niet onder. Het exploitatieplan wordt gelijktijdig vastgesteld met het ruimtelijk plan. Dat kan leiden tot een planologisch nadeliger situatie ten opzichte van het voorgaande plan. De planschade wordt bepaald volgens de regels van de Wro, maar het zal in het stadium van het exploitatieplan vaak om een raming gaan.

10.4 OVERIGE, BIJZONDERE TAXATIES

In een enkel geval kan er ook sprake zijn van taxaties buiten het exploitatiegebied, zoals het afkopen van milieucirkels (bijvoorbeeld een intensieve veehouderij) of grondverwerving ten behoeve van voorzieningen buiten het exploitatiegebied (bijvoorbeeld voor waterberging of natuurcompensatie).

Net als het exploitatieplan zullen de taxaties gedurende het planproces van globaal naar gedetailleerd gaan. Globaal op basis van geveltaxaties ten behoeve van een grondverwervingsbudget. Gedetailleerd op basis van inpandige opnamen ten behoeve van een schadeloosstellingsberekening.

Hoofdstuk 11

Toepassing in projecten: versnellen met overeenkomsten op maat

In de Wro staat een goed samenspel tussen gemeente en ontwikkelende partij bij ruimtelijke ontwikkelingen voorop. De wetgever heeft ook de nadruk gelegd op de anterieure fase: partijen moeten bij voorkeur vooraf tot afspraken komen over de kosten van grondexploitatie, het exploitatieplan is slechts een 'vangnet.'

11.1 EEN OVEREENKOMST OP MAAT

In een overeenkomst maken de partijen afspraken over kostenverhaal (= de exploitatiebijdrage) en locatie-eisen. Daarnaast kan de overeenkomst allerlei andere zaken regelen, die van belang zijn om de locatie te ontwikkelen en te realiseren. Vaak bevat de overeenkomst een verdeling van werkzaamheden en verantwoordelijkheden. Bij overeenkomsten in de voorfase kan ook een extra bijdrage worden gevraagd. Ook moet de overeenkomst zekerheid bieden dat de bijdragen zullen worden betaald.

11.2 VERSNELLEN KAN: MET EEN OVEREENKOMST VOORAF

Als de gemeente met alle partijen vooraf een overeenkomst heeft gesloten, waarin afspraken zijn gemaakt over de kosten van grondexploitatie, hoeft zij geen exploitatieplan meer vast te stellen. Dit scheelt zowel de gemeente als de ontwikkelende partij tijd en geld.

Overeenkomsten sluiten kan uiteraard ook nog na het vaststellen van het bestemmingsplan en exploitatieplan (= posterieure overeenkomst). De contractvrijheid bij het aangaan van posterieure overeenkomsten is beperkter: partijen moeten het exploitatieplan in acht nemen.

11.3 EEN GOEDE OVEREENKOMST VOORKOMT DISCUSSIES ACHTERAF

Door het sluiten van een overeenkomst worden op maat afspraken gemaakt tussen partijen en kunnen tijdrovende en kostbare gerechtelijke procedures worden voorkomen.

Bij de onderhandelingen en het opstellen van een overeenkomst (anterieur of posterieur) is een gedegen juridische kennis van de Wro noodzakelijk. Daarnaast is het aan te raden dat uw gemeente beschikt over kennis en ervaring met contractvorming bij gebieds- en locatieontwikkeling. Specialisten vertalen de afspraken tussen gemeente en ontwikkelaar op een heldere manier in een overeenkomst.

Hoofdstuk 12

ARCADIS en de Wro

Na het invoeren van de Wro op 1 juli 2008 heeft ARCADIS veel praktijkervaring opgedaan bij gemeenten. Op het gebied van exploitatieplannen zijn we onder andere actief bij de gemeenten Maasbree, Hardenberg, Wierden, Best en Echt-Susteren. Het opstellen van structuurvisies doen we ondermeer voor de gemeenten Overbetuwe, Boekel, Coevorden en Hardenberg.

ARCADIS kan uw gemeente op tal van manieren ondersteunen bij het werken volgens de nieuwe Wro. Onze dienstverlening is veelomvattend en bestrijkt alle fasen van het proces. Wij adviseren over de nieuwe kansen en mogelijkheden die de Wro biedt. Wat is slim en wat niet? Hoe komt u tot het optimale resultaat in uw ruimtelijke ontwikkelingsproces? Waar en hoe kunt u geld verdienen?

Daarnaast kunnen we u ook op een of meerdere van onderstaande gebieden adviseren, begeleiden en ondersteunen:

- toekomstbestendige structuurvisies;
- vertaling ruimtelijk beleid naar resultaatgericht grondbeleid en fondsvorming;
- gebieds- en locatieontwikkeling;
- ontwikkelingsgerichte bestemmingsplannen en/of exploitatieplannen;
- advies in m.e.r.-trajecten;
- inrichting van het grondbeleidsinstrumentarium;
- opzetten van exploitatieberekeningen;
- taxaties;
- onderhandelingen en overeenkomsten;
- burgerparticipatie, communicatie en draagvlak.

Een actueel overzicht van ervaringen is op aanvraag beschikbaar.

Hoofdstuk 13

Contact

Wilt u weten wat ARCADIS voor uw organisatie kan betekenen bij het implementeren van en werken volgens de Wro? Neem dan contact met ons op.

ONZE WRO EN GRONDEXPLOITATIEWET-SPECIALISTEN ZIJN BEREIKBAAR VIA:

APELDOORN

Het Rietveld 59a
7321 CT APELDOORN
Postbus 673
7300 AR APELDOORN
Tel 055 5815645

'S-HERTOGENBOSCH

Utopialaan 40-48
5232 CE DEN BOSCH
Postbus 1018
5200 BA DEN BOSCH
Tel 073 6809340

ASSEN

Zendmastweg 19
9405 CD ASSEN
Postbus 63
9400 AB ASSEN
Tel 059 239 2212

HOOFDDORP

Polarisavenue 15
2132 JH HOOFDDORP
Postbus 410
2130 AK HOOFDDORP
Tel 023 5668443

MAILEN KAN OOK:

info@arcadis.nl onder vermelding van Wro/Grondexploitatiewet.

Hoofdstuk 14

Literatuur

HANDREIKING GRONDEXPLOITATIEWET

Het Ministerie van VROM, de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en de VVG (Vereniging van Grondbedrijven) hebben samen een uitvoerige Handreiking gemaakt voor het werken met de Grondexploitatiewet. ARCADIS was bij de totstandkoming van deze Handreiking betrokken, in de persoon van Jolande Thoonen.

SDU UITGEVERS BV, DEN HAAG, 2008. ISBN 9789012123419

HANDREIKING NIEUWE WRO EN M.E.R.

Een door ARCADIS ontwikkelde Handreiking, die is toegespitst op de m.e.r. praktijk.

Bestellen kan kosteloos via: 026 3778 278

WEBSITE MINISTERIE VAN VROM

Op www.minvrom.nl vindt u nadere, actuele informatie over zowel de Nieuwe Wro als over de Grondexploitatiewet.

GRONDEXPLOITATIEWET

De gevolgen van de grondexploitatiewet voor de dagelijkse praktijk.

Een handboek geschreven vanuit de praktijk voor de praktijk. De auteurs, mr ing. J.J. Thoonen en mr W.H.F. Gerritsen, hebben een helder antwoord gegeven op de praktijkvragen over de Grondexploitatiewet. De auteurs waren ten tijde van de publicatie werkzaam als Legal Consultants vanuit ARCADIS. Dit boek is bestemd voor iedereen die in de praktijk met de Grondexploitatiewet in aanraking komt.

SDU UITGEVERS BV, DEN HAAG, 2007. ISBN 9789012121217

