

# De lessen van een jaar Grondexploitatiewet

Op 1 juli 2008 is de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. De Wro vormt een belangrijke wettelijke basis voor de invulling van het beleid voor ruimtelijke ordening door overheden (Rijk, provincies en gemeenten). De Grondexploitatiewet (Grewwet) maakt deel uit van de nieuwe Wro. Met de inwerkingtreding van de Grewwet is voor lokale overheden, burgers en projectontwikkelaars meer rechtszekerheid ontstaan voor kostenverhaal bij de realisatie van grondexploitaties.

**André van Vliet**  
Senior manager  
Deloitte Accountants B.V.

**W**e zijn een jaar na invoering van deze wetgeving. Wat zijn de ervaringen? Waar zitten de valkuilen en de risico's? In dit artikel geef ik een beschouwing op deze vragen. Hierbij ga ik achtereenvolgens in op de instrumenten van de Grewwet, de samenwerking bij planvoorbereiding binnen de gemeente, de beoordeling en toetsing van het kostenverhaal en de reikwijdte van het kostenverhaal. Afgesloten wordt met een conclusie waarin de belangrijkste aandachtspunten zijn opgenomen waar voor gemeenten nog uitdagingen liggen voor het verder optimaliseren en professionaliseren van de toepassing en gebruik van de vigerende wetgeving en de hierbij behorende instrumenten.

## De instrumenten

De Grewwet maakt deel uit van de nieuwe Wro (afdeling 6.4 Wro). Uitgangspunt blijft en dat is ook vaak de praktijk, dat gemeenten met ontwikkelaars op vrijwillige basis tot een overeenkomst komen. Kostenverhaal is hierbij verzekerd door middel van de zogenaamde anterieure overeenkomst. Samenwerking en het maken van individuele afspraken tussen partijen staan hierbij voorop. Dit is het privaatrechtelijke spoor. De invoering van de Wro heeft hierin geen wijziging teweeg gebracht. Om die reden blijft het privaatrechtelijke spoor in dit artikel verder buiten beschouwing. Nieuw in de wet is de verplichting tot kostenverhaal wanneer partijen er via het privaatrechtelijke spoor niet uitkomen of hier niet voor opteren. Dan volgt het publiekrechtelijke spoor en moet de gemeente de kosten op alle partijen binnen het exploitatiegebied verhalen. Op deze wijze beschikt de gemeente over een publiekrechtelijk

instrument als stok achter de deur. In de basis is er dan immers altijd een verhaalsmogelijkheid. De instrumenten voor kostenverhaal in de oude WRO waren door onduidelijkheid over de te verhalen kosten, de exploitatieverordening en de baatbelasting, in de praktijk niet toereikend en ook niet eenvoudig toepasbaar. Hierdoor ontsprongen veel zogenaamde "freeriders" de dans.

## Het exploitatieplan

Bij het publiekrechtelijk spoor staat het exploitatieplan centraal. Het exploitatieplan vormt de basis voor het afdwingen van kostenverhaal en de locatie-eisen en is samen met het bestemmingsplan het toetsingskader voor een bouwvergunningaanvraag. De exploitatieopzet is een verplicht onderdeel van het exploitatieplan en vormt de grondslag voor het kostenverhaal. De exploitatieopzet omvat, behalve de raming van de kosten en opbrengsten, tevens de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden. Hieruit volgt de exploitatiebijdrage en wordt geïnd via de bouwvergunning of door een posterieure overeenkomst.

Het exploitatieplan moet tegelijk met het bestemmingsplan worden vastgesteld. Schematisch ziet de fasering met haar 'producten' er als volgt uit:

Het aantal daadwerkelijk vastgestelde exploitatieplannen bij gemeenten is momenteel nog beperkt. Het door het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) verwachte aantal van circa 100 exploitatieplannen per jaar is nog niet gehaald. Gemeenten lijken nog een aanzienlijke voorkeur te hebben voor het privaatrechtelijke spoor. Daarnaast worden veel gebiedsontwikkelingen nog onder de oude WRO gerealiseerd.



Tenslotte beïnvloeden de huidige marktomstandigheden nieuwe planvorming nadelig, omdat particuliere ontwikkelaars door de economische recessie, er is sprake van vraaguitval, de realisatie van projecten uitstellen.

Veel gemeenten beschikken op dit moment nog niet over een standaard format voor een exploitatieplan. Een standaard format bevat alle verplichte onderdelen die in het exploitatieplan moeten worden opgenomen. Een dergelijk raamwerk vergroot de uniformiteit en efficiency van het opstellen van een exploitatieplan. Een valkuil kan zijn dat gemeenten in de veronderstelling zijn zonder een model-exploitatieplan ook op efficiënte wijze een wettelijk toereikend exploitatieplan kunnen opstellen. Zonder dit model kunnen voor gemeenten risico's ontstaan van niet optimaal kostenverhaal, omdat mogelijk niet alle kostensoorten worden meegenomen of omdat het exploitatieplan niet aan de eisen van de Wro voldoet. Het format kan gebruikt worden zowel in het privaatrechtelijke als het publiekrechtelijke spoor van kostenverhaal.

Hier lijkt sprake te zijn van een gewenning- en experimenteerproces. Er wordt dan eerder gekozen voor de 'zekerheden' van de private overeenkomst dan dat risico's worden gelopen met de toepassing en uitwerking van de nieuwe instrumenten.

### De structuurvisie

De structuurvisie bevat de hoofdlijnen

van de voorgenomen ontwikkeling van een exploitatiegebied, evenals de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid. Voorts gaat de structuurvisie in op de wijze waarop de gemeenteraad zich voorneemt die ontwikkeling te doen verwezenlijken. Gemeenten kunnen de mogelijkheid van een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen, bijvoorbeeld een buurthuis, opnemen. Deze mogelijkheid dienen gemeenten dan wel in hun structuurvisie op te nemen.

Het blijkt dat gemeenten nog niet altijd beschikken over een structuurvisie over het gehele grondgebied. Tevens blijkt dat de basis voor het opnemen van een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen frequent ontbreekt in de structuurvisie. De valkuil bestaat uit de veronderstelling dat de bestaande structuurplannen volstaan. De basis voor kostenverhaal ligt in de uitvoeringsparagraaf van de structuurvisie. Gemeenten lopen hierdoor het risico dat een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen niet mogelijk is.

### De gemeente als regisseur: samenwerking essentieel

Met de invoering van de Wro krijgt de gemeente de regiefunctie in handen. De in de voorgaande alinea genoemde structuurvisie is één van de instrumenten om inhoud te geven aan die regiefunctie. Ook de Nota's Grondbeleid, Grondprijsbeleid en Nota Bovenwijkse voorzieningen zijn belangrijke kaderstellende beleidsdocumenten die de

gemeente in de rol als regisseur ondersteunen.

De rol van regisseur vereist een integrale aanpak bij gebiedsontwikkeling. Gemeenten moeten in de beginfase de mogelijkheden onderzoeken ten aanzien van de strategie (welke eigen rol) en de inschatting van komen tot overeenstemming met derden en vervolgens keuzes maken: kostenverhaal via het privaatrechtelijk of het publiekrechtelijk spoor? Het accent komt meer dan voorheen te liggen om zaken aan de voorkant goed te regelen en in te kaderen om een zo optimaal mogelijk kostenverhaal te waarborgen. Samenwerking en afstemming binnen de gemeente is hierbij essentieel. Het is belangrijk dat gemeenten met alle betrokken afdelingen (ruimtelijke ordening, grondzaken, financiën en bouw -en woningtoezicht) in een vroegtijdig stadium de mogelijkheden onderzoeken om te komen tot optimaal kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen bij gebiedsontwikkeling.

Die samenwerking, zo blijkt uit de praktijk, is nog geen automatisme. De gemeentelijke organisatie en de processen zijn nog niet altijd afgestemd op de nieuwe rol van de gemeente als regisseur. Onduidelijkheid over rolverdeling en verantwoordelijkheden (wie doet nu wat?) is in deze situatie een valkuil. Door onvoldoende samenwerking en afstemming lopen gemeenten risico's van niet volledig kostenverhaal. Bijvoorbeeld omdat plannings, plannen en kostencalculaties niet op elkaar zijn afgestemd. Of niet nauwkeurig en specifiek genoeg zijn. Dit met alle gevol-

gen van dien. Niet opgenomen kosten of gewijzigde planvorming resulteert mogelijk later in niet-verhaalbare kosten.

### Kostenverhaal: planning & control essentieel

Kostenverhaal door middel van het exploitatieplan is niet zonder risico's voor gemeenten. Bij een negatieve exploitatieopzet mogen alleen tot de hoogte van de opbrengsten kosten worden verhaald en bij een positieve exploitatie alleen de totale kosten. Dit is de zogenaamde "macroaftopping". De verhaalbare kosten worden omgeslagen over alle in het gebied liggende percelen op basis van uitgifteprijsen.

De berekening voor het verhalen van de kosten vindt plaats op basis van het laatste vastgestelde exploitatieplan. De exploitatieplannen zijn in het beginsta-

dium vooral gebaseerd op 'grove' kostenramingen. De werkelijkheid zal hier uiteraard van afwijken. Hier schuilt een risico. Kostenstijgingen die plaatsvinden na afgifte van de bouwvergunning kunnen niet meer verhaald worden op de al afgegeven bouwvergunningen en komen voor dat deel dus voor rekening van de gemeente. Nu zou je kunnen zeggen: dan maar te ruim en zeer voorzichtig ramen, dus de kosten 'opkloppen'. Dit is geen optie omdat de exploitatieopzet moet voldoen aan toetsbare normen. Daarnaast is de kostensoortenlijst limitatief. Tot slot kunnen belanghebbenden bezwaar maken tegen het exploitatieplan als zij vinden dat de raming van de kosten veel te ruim is. Ook bestaat de verplichting om het exploitatieplan jaarlijks te herzien aan de hand van de werkelijke kosten.

Als de werkzaamheden van het project zijn afgerond moeten gemeenten bin-

nen drie maanden de nacalculatie opstellen. Als achteraf blijkt dat de werkelijke kosten hoger uitvallen ten opzichte van de raming dan is dit verschil voor rekening van de gemeente. Als de werkelijke kosten meer dan vijf procent lager uitvallen ten opzichte van het exploitatieplan, kan de particuliere grondeigenaar de teveel betaalde exploitatiebijdrage met rente van de gemeente terugvragen.

Goede planvoorbereiding, een toetsbare normering van kosten, een juiste en volledige registratie van de (verhaalbare) kosten en opbrengsten en tenslotte een adequate projectbeheersing zijn essentieel voor een betrouwbare informatievoorziening. Deze aspecten zijn ook belangrijk voor het mogelijk bijstellen van het exploitatieplan voor nog niet uitgevoerde onderdelen. De voor- en nacalculatie evenals de tussentijdse informatievoorziening zijn belangrijk om de risico's voor gemeenten van het niet kunnen verhalen van kosten te beperken. Samenvattend: de planning & control moet bij gemeenten op orde zijn.

De ervaring leert dat vooral de inrichting van de projectadministratie en vervolgens de registratie van de kosten (uren) in de voorbereidingsfase bij gemeenten nog voor aanzienlijke verbetering vatbaar is. Hierdoor wordt het achteraf aantonen van de verhaalbaarheid van deze kosten een lastige opgave. Hierbij dient nog te worden opgemerkt dat het verhalen van plankosten in de wet wordt gemaximeerd via een ministeriële regeling. Dit wordt ook wel de 'macroaftopping' genoemd.

### De reikwijdte van het kostenverhaal: welke verhaalbare kosten?

Voor het kostenverhaal bevat het Besluit ruimtelijke ordening (het Bro) een limitatieve kostensoortenlijst met kosten die gemeenten publiekrechtelijk kunnen verhalen. Om voor verhaal in aanmerking te komen dienen de kosten te voldoen aan de in de Wro (artikel 6.13, lid 5) genoemde drie toetsingscriteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. De ervaring leert dat in een aantal exploitatieplannen de toetsing aan deze criteria niet altijd even duidelijk blijkt. Zo zijn bij het criteri-



um proportionaliteit de genoemde percentages bij een aantal exploitatieplannen voor discussie vatbaar en wordt wat kort door de bocht gegaan als het gaat om de onderbouwing. Een valkuil is de aanname dat het voldoen aan deze criteria in het plan vanzelfsprekend is. Gemeenten lopen het risico dat op deze criteria tegen een exploitatieplan bezwaar wordt gemaakt en het plan de vaststelling niet haalt.

Naast de verhaalbare kosten die in het plangebied liggen zijn er ook mogelijkheden voor gemeenten om een bijdrage te vragen voor kosten die betrekking hebben op meerdere locaties. Dit zijn de zogenaamde bovenplanse kosten (bijvoorbeeld een verbindingsweg). De nieuwe wet bevat voor deze kosten geen omschrijving. Hierdoor is het voor gemeenten niet eenvoudig aan te geven wat nu precies onder deze kosten moet worden verstaan. Het opstellen van een Beleidsnota Bovenwijkse voorzieningen voor de toerekening en onderbouwing van de verhaalbare kosten is hierbij een noodzakelijk beleidsdocument. Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat partijen in veel gevallen langdurige discussies voeren over deze kosten. Hoe toon je de drie toetsingscriteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit bij bovenplanse kosten aan? De door de wetgever beoogde rechtszekerheid blijkt in de praktijk toch weerbarstiger te realiseren.

### Digitalisering van ruimtelijke plannen

Tenslotte ga ik nog kort in op de digitaliseringseisen. De Wro en het Bro stellen de digitalisering van de inhoud en de procedure van vrijwel alle in de wet opgenomen ruimtelijke instrumenten verplicht. Op 1 januari 2010 moeten alle gemeenten voldoen aan de ministeriële regeling “Standaarden ruimtelijke ordening”. Digitalisering vergroot de transparantie van overheidshandelen, de toegankelijkheid van de plannen en de efficiëntie van de communicatie tussen alle belanghebbenden.

Een probleem wat zich in de praktijk voordoet is dat het aantal (gecertificeerde) softwareleveranciers relatief beperkt is. De verplichting is eerder al een half jaar uitgesteld. Het is de vraag

of alle gemeenten op 1 januari kunnen voldoen aan de digitaliseringseisen.

### Conclusie

Met de invoering van de Wro en de Grexwet hebben gemeenten met het exploitatieplan een publiekrechtelijk instrument achter de hand waarmee het kostenverhaal zeker kan worden gesteld. Tevens is de regiefunctie van gemeenten versterkt. Een jaar na invoering van de Grexwet blijkt, dat als gemeenten een aantal zaken aan de voorkant niet goed in kaart brengen en regelen, de verhaalbaarheid van kosten allerm minst vanzelfsprekend is. In de voorbereidende fase van een gebiedsontwikkeling moeten gemeenten reeds gefundeerde keuzes en afwegingen maken over de wijze waarop gemeenten het kostenverhaal willen verzekeren. Nieuwe instrumenten in de Wro als het exploitatieplan en de structuurvisie zijn nog niet bij alle gemeenten volledig ontwikkeld. Het aantal opgestelde exploitatieplannen is nog relatief beperkt. Het overgangsrecht van de Wro en de huidige marktomstandigheden lijken hier mede debet aan.

Goede samenwerking en afstemming in een vroegtijdig stadium tussen afdelingen bij de planvoorbereiding voorzien van een toetsbare normering van kosten door het opstellen kaderstellende beleidsdocumenten zijn hierbij essentieel. Ook het inrichten van de planning & controle is belangrijk. Gemeenten moeten zorgdragen voor een betrouwbare (tussentijdse) informatievoorziening (voor- en nacalculatie).

Daarnaast blijkt uit de praktijk dat de nieuwe wet niet nog alle onduidelikheden over kosten weg heeft genomen. Het aantonen van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit blijkt in de praktijk niet altijd even eenvoudig. Jurisprudentie zal in de toekomst hierin mogelijk meer duidelijkheid moeten verschaffen. Tenslotte wordt het nog een uitdaging om alle plannen op tijd in digitale vorm beschikbaar te hebben. Gemeenten lijken dan ook nog wat huiverig. Er liggen echter ook kansen. De free riders worden namelijk ‘gedwongen’ om te komen tot overeenstemming. Ook biedt de invoering van de Grexwet de mogelijkheid om het

grondbedrijf instrumentarium verder uit te bouwen en daar waar nodig te professionaliseren. De professionalisering hiervan lijkt een kans die tevens bijdraagt aan het verbeteren van de kwaliteit van het financieel beheer, sturing op plannen en de transparantie rondom veranderingen.

Ook hier geldt het gezegde: “al doende leert men”!

*Met dank aan:*

*Frank van Kuijk, Ger Lubbers en Arnold de Boer (allen werkzaam bij Deloitte)*