

# De Grondexploitatiewet: nieuwe regels voor de ontwikkeling van bouwlocaties

April 2007

**VROM geeft overheden en private partijen de ruimte om hun eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Decentraal wat kan, zegt de Nota Ruimte. Daarvoor biedt VROM de wettelijke instrumenten en de bevoegdheden. Met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de daarin op te nemen Grondexploitatiewet krijgen gemeenten en provincies de mogelijkheden om een centrale regierol te vervullen bij de ontwikkeling van bouwlocaties op gronden van private partijen. De Grondexploitatiewet legt een heldere basis voor contracten tussen de gemeente en de grondbezittende marktpartijen op punten als exploitatiekosten, kostenverdeling en kwaliteitseisen. Gemeenten krijgen verder een stok achter de deur om de zogenaamde 'free riders' aan te pakken. Dat zijn private grondeigenaren die wel profiteren van algemene voorzieningen, maar hieraan niet meebetalen. Daarnaast krijgen gemeenten meer ruimte om locaties voor sociale woningbouw en vrije kavels aan te wijzen. Het wetsvoorstel Grondexploitatiewet ligt momenteel bij de Eerste Kamer en zal samen met de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening naar verwachting begin 2008 in werking treden.**

## De aanleiding voor de Grondexploitatiewet

Tegenwoordig is bouwgrond vaak in privaat bezit en niet in bezit van de gemeente. De ontwikkeling van de meeste bouwlocaties doet de gemeente daarom samen met de (andere) grondeigenaren. Ze zijn daarbij op elkaar aangewezen. Als (een deel van) de grond in privaat bezit is, heeft de gemeente de private eigenaren nodig om haar ruimtelijke ambities te kunnen realiseren. Daar tegenover staat dat de private eigenaren de gemeente nodig hebben, omdat ze niet kunnen bouwen voordat het bestemmingsplan is herzien of vrijstelling voor die bouw is verleend. In de meeste gevallen bereikt een gemeente met private grondeigenaren overeenstemming over de gemeentelijke kosten en eisen bij grondexploitatie, maar soms niet. Voor contracten biedt de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening helaas een wankel en te smalle basis.

Daarnaast schiet het huidige recht te kort als het gaat om het aanpakken van de zogenaamde 'free riders'. Nu kan betaling worden afgedwongen door baatbelasting te heffen, maar dat is geen gemakkelijke weg en bovendien wordt daarmee slechts een deel van de gemeentelijke kosten van grondexploitatie verhaald.

In de praktijk ontstonden er problemen over het kostenverhaal door de gemeente en over de eisen die de gemeente daaraan mag stellen. Daarom is er een beter wettelijk instrument nodig om de betaling af te kunnen dwingen (afdwingbaar kostenverhaal).

Al sinds 1993 wordt door de Tweede Kamer en belanghebbende partijen gevraagd om een betere regeling, maar dat bleek nog niet zo eenvoudig. In 1998 is een wetsvoorstel voor een grondexploitatieheffing na een negatief advies van de Raad van State gestrand. In 2001 is in de Nota Grondbeleid een nieuwe regeling aangekondigd: de Grondexploitatiewet.

## Grondexploitatiewet: basis voor samenwerking publieke en private partijen

Vrijwillige samenwerking blijft voorop staan. De nieuwe wet legt een stevige basis voor grondexploitatieovereenkomsten tussen gemeenten en private grondeigenaren. Daarin kunnen kostenverhaal en locatie-eisen worden geregeld. Ook afspraken over bovenplanse verevening, bijvoorbeeld het meebetalen aan regionaal groen, zijn toegestaan. Die afspraken moeten wel in een structuurvisie passen. Wanneer een contract is gesloten over het kostenverhaal kan de gemeente geen extra bijdragen meer aan de grondeigenaar vragen via de publiekrechtelijke weg.





### Het wetsvoorstel: grondslag voor afdwingbare regeling

Als de gemeente en de private grondeigenaar er niet op basis van contractuele afspraken uitkomen, kan de gemeente exploitatiekosten verhalen via het exploitatieplan en de bouwvergunning. Dat werkt als een stok achter de deur bij de onderhandelingen die vaak eerst gevoerd zullen worden.

Deze stok achter de deur geldt alleen voor een bepaald type bouwplan. Het moet gaan om gronden waarvoor een bestemmingsplan of projectbesluit voor de eerste maal voorziet in:

- nieuwbouw van woningen en andere hoofdgebouwen, of
- belangrijke en omvangrijke verbouwplannen met functiewijzigingen, zoals de verandering van een fabrieksgebouw in appartementen.

Welk type bouwplan dit precies betreft, kunt u te zijner tijd vinden in het Besluit ruimtelijke ordening.

### Het exploitatieplan

Het publiekrechtelijk afdwingbaar kostenverhaal start met het opstellen van een gemeentelijk exploitatieplan. Het eerste exploitatieplan voor een locatie moet samen met het bestemmingsplan of projectbesluit voor de locatie worden vastgesteld.

De regels met betrekking tot locatie-eisen in het exploitatieplan hebben rechtstreekse werking en gelden voor iedereen. Bij strijdigheid met het exploitatieplan moet een bouwvergunning geweigerd worden.

Het wetsvoorstel bevat een procedure voor het exploitatieplan. Het bestemmingsplan of projectbesluit en het bijbehorende exploitatieplan moeten parallel in procedure worden gebracht en worden als één besluit aangemerkt. Dat is voor de rechtsbescherming. Een ieder kan tegen een ontwerp-exploitatieplan een zienswijze indienen. Belanghebbenden kunnen tegen een vastgesteld exploitatieplan beroep instellen. Grondexploitaties zijn dynamisch en worden geregeld aangepast. Daarom is bepaald dat exploitatieplannen jaarlijks herzien moeten worden. Als bij een herziening het exploitatieplan alleen op ondergeschikte punten wordt aangepast, is er geen procedure en geen mogelijkheid tot beroep.

### Wat moet een exploitatieplan bevatten?

Een exploitatieplan bevat in ieder geval **een exploitatieopzet en regels voor het toerekenen van de kosten** aan de verschillende uitgiftecategorieën. De toerekening van de kosten vindt plaats aan de hand van de hoogte van de uitgifteprijs. Aan de gronden met de hoogste uitgifteprijs zullen ook de hoogste kosten worden toebedeeld. De uitgifteprijzen moeten marktconform worden vastgesteld door de gemeente.

Zo nodig bevat een exploitatieplan **locatie-eisen** met betrekking tot het bouwrijp maken, nutsvoorzieningen en de inrichting van de openbare ruimte. Verder kan de gemeente in het exploitatieplan **bepalingen** opnemen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen. Bijvoorbeeld in welk jaar aan een bepaald bouwplan begonnen mag worden, of dat de uitvoering van een bouwplan niet mag beginnen voordat het bijbehorende geluidsschermbaan is aanbesteed.

Met het exploitatieplan kan de gemeente een goede regie voeren op het woningbouwprogramma. In het exploitatieplan mag de gemeente namelijk ook **eisen met betrekking tot drie woningbouwcategorieën** vastleggen, te weten sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en vrije kavels voor particulier opdrachtgeverschap. Voor deze woningbouwcategorieën kan een percentage worden opgenomen in een bestemmingsplan, terwijl de eisen kunnen worden uitgewerkt in een exploitatieplan. Zo'n eis kan zijn dat per perceel worden aangegeven wat er gebouwd moet worden.

## Begrippenlijst

**bovenplanse verevening:** verrekening van het tekort van een plan met het positieve saldo van een ander plan.

**bovenwijkse voorzieningen:** voorzieningen die (indirect) van nut zijn voor het exploitatiegebied, zoals bijvoorbeeld een ringweg in de buurt waardoor het exploitatiegebied ontsloten wordt.

**exploitatiebijdrage:** Een grondeigenaar die in een exploitatiegebied een bouwvergunning aanvraagt voor de bouw van een woning of ander gebouw, krijgt bij de bouwvergunning een acceptgiro met daarop de te betalen exploitatiebijdrage. Partijen die al gecontracteerd hebben, krijgen niet meer te maken met deze vorm van kostenverhaal. De overeenkomst vrijwaart hier- tegen.

**exploitatieplan:** een gemeentelijk exploitatieplan bevat een grondexploitatie en regels voor het omslaan van de kosten over de verschillende uitgiftecategorieën. Daarnaast kan het exploitatieplan gemeentelijke locatie-eisen bevatten voor de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen. Ook mogen regels over de uitvoerbaarheid van bestemmingen erin worden opgenomen.

**'free riders':** private partijen die wel profiteren van algemene voorzieningen die de gemeente aanlegt, maar hieraan niet mee- betalen.

**gronduitgiftecategorie:** gebruikscategorie van grond. Per uitgifte- categorie wordt een uitgifteprijs vastgesteld aan de hand van de marktwaarde. Een voorbeeld: grond voor vrije sectorwoning- en heeft een hogere prijs dan sociale woningbouw en grond voor sociale woningbouw heeft weer een hogere prijs dan grond bestemd voor volkstuinen.

**inbrengwaarde:** de waarde die de grond in het vrije verkeer heeft.

**kostensoorten:** Voor het kostenverhaal wordt in het Besluit ruimtelijke ordening een kostensoortenlijst opgenomen. Daarop staan alle kostensoorten die de gemeente publiekrechtelijk mag

verhalen. Kosten die niet op de lijst staan mogen niet publiek- rechtelijk verhaald worden.

**kostenverhaal:** het verhalen van de kosten van grondexploita- tie van een gebied op de verschillende grondeigenaren in het gebied. Kosten van grondexploitatie zijn onder andere de kosten voor het bouwrijp maken van een locatie en de aanleg van groen en waterpartijen. Het daadwerkelijke kostenverhaal loopt via de bouwvergunning (zie exploitatiebijdrage).

**locatie-eisen:** Eisen die de gemeente stelt aan een bouwlocatie. Kunnen betrekking hebben op het bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen.

**projectbesluit:** Besluit waarbij ten behoeve van de realisatie van een ruimtelijk project wordt afgeweken van een bestemmings- plan. Het projectbesluit maakt een sneller begin van bouw- projecten mogelijk. Met het bouwen kan al begonnen worden voordat het bestemmingsplan is gewijzigd.

**structuurvisie:** een visie van een gemeente op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van een gebied. De nieuwe Wro biedt hiervoor een wettelijke basis.



Het is mogelijk voor gemeentegrensoverschrijdende bouwlocaties een intergemeentelijk exploitatieplan vast te stellen, gekoppeld aan bestemmingsplannen. Het intergemeentelijk exploitatieplan treedt tegelijkertijd in werking met het bestemmingsplan dat het laatst is vastgesteld.

### **Kostenverhaal**

Om aan de onduidelijkheid over de door de gemeente te verhalen kostensoorten een einde te maken komt er een lijst van kostensoorten die in de exploitatieopzet mogen worden opgenomen. Kosten die niet op de lijst staan mogen niet publiekrechtelijk (afdwingbaar) verhaald worden. De lijst wordt in het Besluit ruimtelijke ordening vastgelegd. Hiermee wordt een einde gemaakt aan de al veertig jaar bestaande rechtsonzekerheid over de te verhalen kostensoorten.

Kosten van grondexploitatie zijn onder andere:

- de inbrengwaarde van de gronden in het exploitatiegebied;
- de kosten van het bouw- en woonrijp maken;
- de kosten van de aanleg van groenvoorzieningen en waterpar-tijen;
- de kosten van milieu- en archeologisch onderzoek;
- de kosten van bodemsanering;
- de geraamde kosten van planschade;
- de kosten van bovenwijkse voorzieningen;
- de kosten van compensatie van in het gebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen.

Bij een locatie kunnen in beginsel alle kosten die op de lijst staan verhaald worden, maar voor ze echt in rekening gebracht kunnen worden moeten ze nog twee toetsen doorstaan.

In de eerste plaats moeten ze voldoen aan de drie in de wet opgenomen toetsingscriteria: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

In de tweede plaats wordt gekeken of de locatie de kosten kan 'dragen'. Als de totale opbrengsten hoger zijn dan de totale kosten, kunnen de totale kosten verhaald worden. De winst die een plan oplevert valt toe aan de betreffende eigenaren. De gemeente mag die winst niet afromen. Als de totale kosten hoger zijn dan de opbrengsten mag ten hoogste het totaalbedrag van de opbrengsten worden verhaald op gronden in het exploitatiegebied en moet de gemeente zorgen voor dekking van het tekort. Eigenaren kunnen daardoor niet geconfronteerd worden met een plan dat financieel-economisch niet uitvoerbaar is.

### **Bouwvergunning**

Voldoen de kosten aan de criteria, dan kan het eigenlijke kostenverhaal plaatsvinden. Dat gebeurt bij verstrekking van de bouwvergunning. In een voorschrift bij de bouwvergunning krijgt de vergunninghouder de plicht opgelegd om een exploitatiebijdrage te betalen. De gemeente kan daarbij betalingsvoorwaarden stellen.

#### **Profijt**

Het exploitatiegebied moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen.

#### **Toerekenbaarheid**

De kosten worden gemaakt ten behoeve van het exploitatiegebied en worden niet op een andere grondslag gefinancierd, bijvoorbeeld via gebruikstarieven, wat voorkomt bij nutsvoorzieningen voor gas, water en elektra.

#### **Proportionaliteit**

Als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening worden de kosten evenredig verdeeld over die locaties.



### De eindafrekening

Het kan zijn dat de exploitatie achteraf veel gunstiger blijkt uit te pakken, waardoor een grondeigenaar eigenlijk te veel betaald heeft. Vijf procent van de winst op de totale exploitatie is voor de gemeente. De gemeente moet de rest van de meevaller terugbetalen. Wanneer blijkt dat de exploitatiebijdrage te laag is vastgesteld, volgt er geen verrekening. Dat risico wordt bij de gemeente neergelegd. Met betaling van de exploitatiebijdrage is voor de bouwvergunninghouder dus de kous af.



### Rekenvoorbeeld

Stel, u wilt als gemeente samen met de andere grondeigenaren een nieuwbouwwijk ontwikkelen met recreatieve voorzieningen, infrastructuur en groen. U stelt een begroting op voor een verdeling van de kosten onder de betrokken partijen. U begint basiseenheden en gewogen basiseenheden te definiëren. De gewogen basiseenheid wordt vastgesteld aan de hand van de gronduitgifteprijs.

basiseenheden	gewogen basiseenheid
100 m <sup>2</sup> volkstuinten = 1	0,1
1 sociale huurwoning = 1	1
1 vrije-sectorwoning = 1	4

Dan legt u die cijfers naast uw totale bouwprogramma en komt u tot een rekensom:

10 vrije sectorwoningen, totale waarde =  $10 \times 4 = 40$  gewogen basiseenheden

50 sociale huurwoningen, totale waarde =  $50 \times 1 = 50$  gewogen basiseenheden

10.000 m<sup>2</sup> volkstuinten =  $100 \times 0,1 = 10$  gewogen basiseenheden  
totale waarde in gewogen basiseenheden = 100 gewogen basiseenheden

Vervolgens deelt u de totale kosten door het aantal gewogen basiseenheden om de exploitatiebijdrage per gewogen basiseenheid te vinden.

Als de grondexploitatiekosten bijvoorbeeld € 2.000.000 zouden bedragen, dan rekent u dus als volgt  $\text{€ } 2.000.000 \text{ euro} : 100 = \text{€ } 20.000$ .

Als u een bouwvergunning verstrekt voor twee vrije-sectorwoningen, dan is de exploitatiebijdrage van de particulier eigenaar in dit rekenvoorbeeld  $2 \times 4 \times \text{€ } 20.000 = \text{€ } 160.000$ . Van die € 160.000 worden de inbrengwaarde van de grond en de grondexploitatiekosten die de eigenaar zelf maakt op zijn perceel nog afgetrokken.

### Ministerie van VROM →

staat voor ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen. Beleid maken, uitvoeren en handhaven.  
**Nederland is klein. Denk groot.**

### De Grondexploitatiewet als onderdeel van de veranderende VROM-regelgeving

VROM verbetert de regelgeving voor locatieontwikkeling. Dat gebeurt als volgt:

- de nieuwe Wet ruimtelijke ordening verkort de procedures voor bestemmingsplannen en projectbesluiten (de opvolger van de artikel 19-vrijstelling van het bestemmingsplan) aanzienlijk;
- de nieuwe Wet ruimtelijke ordening bevat een coördinatieregeling voor gemeenten, waarmee vergunningen voor ruimtelijke projecten gebundeld kunnen worden aangevraagd en behandeld;
- de nieuwe Wet ruimtelijke ordening bevat het wetsvoorstel Grondexploitatiewet, waarmee onder andere het verhalen van de kosten van grondexploitatie beter geregeld wordt;
- de reikwijdte van de Wet voorkeursrecht gemeenten is in 2004 verruimd tot alle gemeenten;
- de lopende herzieningen van de onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten hebben vereenvoudiging en stroomlijning van de procedures tot doel.

### Meer informatie

#### Internet

- Meer informatie over de Grondexploitatiewet is te vinden op [www.vrom.nl/grondbeleid](http://www.vrom.nl/grondbeleid).
- Meer informatie over de Wet ruimtelijke ordening is te vinden op [www.vrom.nl/wro](http://www.vrom.nl/wro).
- Meer informatie over de Wet voorkeursrecht gemeenten is te vinden op [www.vrom.nl/grondbeleid](http://www.vrom.nl/grondbeleid) en de site van het kenniscentrum Wet voorkeursrecht gemeenten, [www.wvgkenniscentrum.tudelft.nl](http://www.wvgkenniscentrum.tudelft.nl).
- Voor de volledige wettekst van de Grondexploitatiewet, ga naar <http://wetten.overheid.nl/>.
- Voor de volledige wettekst van de Grondexploitatiewet in het Engels, ga naar [www.vrom.nl/grondbeleid](http://www.vrom.nl/grondbeleid).

#### Publicaties

- Deze publicatie is, ook als Engelstalige versie, te downloaden via [www.vrom.nl/grondbeleid](http://www.vrom.nl/grondbeleid).
- Het infoblad 'Grondbeleid als middel voor krachtige gebiedsontwikkeling', april 2006, is te downloaden via [www.vrom.nl/grondbeleid](http://www.vrom.nl/grondbeleid).
- Het infoblad 'De nieuwe Wet ruimtelijke ordening geeft ruimte', stand van zaken november 2006, is te downloaden via [www.vrom.nl/wro](http://www.vrom.nl/wro).

Met algemene vragen over wonen, ruimte en milieu kunt u ook terecht bij Postbus 51, telefoon 0800-8051 (gratis). Postbus 51 is op werkdagen bereikbaar van 9.00 uur tot 21.00 uur.

