



Hoofdstuk grondexploitatie in de Omgevingswet

(gepubliceerd op de website van het Instituut voor Bouwrecht)

Copyright Hendrik van Sandick, Van Sandick Advies, grondbeleid & omgevingsrecht

Hoewel de Omgevingswet een veel bredere reikwijdte heeft dan de Wet ruimtelijke ordening, is de afdeling grondexploitatie in de Omgevingswet gepromoveerd tot hoofdstuk grondexploitatie. De regeling van de grondexploitatie bevat enkele vernieuwingen, maar de kern van het stelsel is intact gebleven. De vernieuwingen zijn bedoeld om meer flexibiliteit te introduceren, de integratie in het ontwikkelingsrecht te verbeteren, lasten te verminderen en de voorspelbaarheid te vergroten.

Het hoofdstuk gaat er vanuit dat de bevoegde overheid verplicht is de kosten van grondexploitatie te verhalen op grondeigenaren, die profijt hebben van nieuwe bouw mogelijkheden. De bouw mogelijkheden waar het om gaat worden net als nu in een algemene maatregel van bestuur (amvb) aangewezen. Er wordt niet gedacht aan een belangrijke aanpassing van deze lijst van bouwactiviteiten.

Net als in de huidige regeling kan de grondexploitatie privaatrechtelijk geregeld worden. De publiekrechtelijke regeling is een stok achter de deur, die gebruikt wordt als het kostenverhaal niet anderszins verzekerd is. Als het kostenverhaal niet anderszins verzekerd is de gemeente verplicht de grondexploitatie publiekrechtelijk regelen. De gemeente is voorts bevoegd te kiezen voor een publiekrechtelijke regeling van de grondexploitatie als locatie-eisen of regels over woningbouwcategorieën noodzakelijk zijn.

De publiekrechtelijke weg zal minder vaak noodzakelijk zijn. De kostensoortenlijst wordt in twee delen geknipt. Alleen bij basiskostensoorten, zoals de kosten van aanleg van voorzieningen vallen, is publiekrechtelijk kostenverhaal verplicht. Bijkomende kostensoorten doen mee als het basisdeel wordt geactiveerd. Gaat het dus uitsluitend om bijkomende kosten van grondexploitatie, zoals plankosten, dan leidt dat niet tot verplichte toepassing van het publiekrechtelijk kostenverhaal.

De kostensoorten worden bij amvb aangewezen. Bij de kostensoorten is er één belangrijke uit twee delen bestaande versoering voorzien. Bij het afdwingbaar kostenverhaal zal in de amvb de kostensoort bovenplanse kosten zoals nu opgenomen in artikel 6.13, lid 7 Wro, vervallen, omdat deze zeer weinig gebruikt wordt en blijkt te overlappen met de kosten van bovenwijkse voorzieningen.

Bij het privaatrechtelijk kostenverhaal zal in de amvb de kostensoort financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling vervallen, omdat ook deze vaak overlapt met de kostensoort bovenwijkse voorziening. Andere argumenten zijn dat hierdoor de grondkosten van bouwlocaties lager worden en dat het schrappen tijdswinst kan opleveren bij onderhandelingen.

De Wro introduceerde in 2008 het exploitatieplan. In de Omgevingswet keert het exploitatieplan niet terug als planfiguur. De regeling van de grondexploitatie wordt geïntegreerd in de volgende ruimtelijke besluiten:





- een herziening van een omgevingsplan;
- een projectbesluit;
- een omgevingsvergunning voor afwijking van het omgevingsplan;
- een omgevingsvergunning voor bouwen.

Bij integratie in het omgevingsplan worden exploitatieregels gesteld, waaraan ook een exploitatieopzet gekoppeld is. Bij een projectbesluit of omgevingsvergunning worden geen regels vastgesteld omdat het instrument regels zich niet leent voor een vergunning of projectbesluit. In plaats daarvan worden exploitatievoorschriften verbonden aan de vergunning of het projectbesluit. Aan die voorschriften is een exploitatieopzet gekoppeld. De exploitatieregels en exploitatievoorschriften kunnen betrekking hebben op locatie-eisen voor het bouw- en woonrijp maken, de nutsvoorzieningen, de inrichting van de openbare ruimte en bij amvb aangewezen woningbouwcategorieën, zoals sociale huur en vrije kavels (particulier opdrachtgeverschap).

De regering wil de regeling van de grondexploitatie flexibeler maken en beter geschikt voor uitnodigingsplanologie. Daartoe mag de gemeenteraad afzien van exploitatieregels bij het moment van een wijziging van het omgevingsplan en de regeling van grondexploitatie doorschuiven naar de omgevingsvergunning voor het bouwen. In zo'n geval verbinden burgemeester en wethouders exploitatievoorschriften aan die omgevingsvergunning. Dezelfde flexibiliteit wordt geboden bij een omgevingsvergunning voor afwijking van het omgevingsplan. Om te voorkomen dat de gemeente gedwongen wordt mee te werken aan een uiteindelijke bouwaanvraag met een exploitatietekort, is bepaald dat de vergunning in zo'n geval geweigerd kan worden. Omdat het doorschuiven voor de particuliere eigenaar de zekerheid vermindert over het kostenverhaal zijn er twee waarborgen opgenomen in het wetsvoorstel:

- Bij het moment van de wijziging van het omgevingsplan moet wel worden aangegeven wat het exploitatiegebied wordt. Daardoor ontstaat duidelijkheid over de omvang van de locatie waarover de kosten verhaald worden.
- Er moet inzicht worden geboden in de bovenwijkse voorzieningen waaraan de particuliere eigenaar moet bijdragen. Per amvb zal geregeld worden dat de toelichting bij het omgevingsplan hierover inzicht moet bieden.

Het doorschuiven heeft als voordeel voor de gemeente dat de grondexploitatie nog niet geregeld hoeft te worden. Anderzijds is er wel enig financieel risico. Vaststelling van de bouwtitel in het omgevingsplan kan al tot kosten leiden zoals een planschadevergoeding. Ook is het onzeker of voorinvesteringen van de gemeente in voorzieningen zullen worden terugverdiend. Dat hangt immers af van de toekomstige bouwaanvragen.

De procedureregels zijn grotendeels opgenomen in hoofdstuk 16 van de wet. Door de integratie van exploitatieregels in het omgevingsplan is er geen afzonderlijk exploitatieplan meer nodig met een eigen procedure. Ook coördinatie bij beroep is niet meer nodig. Exploitatievoorschriften en de bijbehorende exploitatieopzet maken deel uit van een omgevingsvergunning of projectbesluit en dan volgen ze uiteraard dezelfde procedure en rechtsbescherming. Bij de procedure voor de omgevingsvergunning voor bouwen is toegevoegd dat de aanvrager een zienswijze kan indienen over de exploitatievoorschriften in de ontwerpvergunning. Voorts bevat het wetsvoorstel een aanhoudingsplicht voor de omgevingsvergunning voor bouwen totdat exploitatieregels onherroepelijk zijn, welke doorbroken kan worden door burgemeester en wethouders. Omdat de regels over de grondexploitatie grote (financiële) gevolgen kunnen voor particuliere eigenaren zullen





er in een amvb enkele extra rechtswaarborgen worden ingebouwd, zoals een kennisgeving aan eigenaren. Het daadwerkelijk kostenverhaal vindt net als onder de Wro plaats bij de omgevingsvergunning voor bouwen.

In de meeste gevallen zal het de gemeente zijn die de regeling over grondexploitatie toepast. De regeling is echter van overeenkomstige toepassing indien een ander bestuursorgaan een van de genoemde omgevingsvergunningen verleent of een projectbesluit neemt.

