



Tien misverstanden rond het exploitatieplan (gepubliceerd in *Grondzaken in de Praktijk*)

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

Sinds 2005 zijn er vele kritiekpunten op de afdeling grondexploitatie van de Wro in de literatuur naar voren gebracht. Sommige met reden. Zo hebben gemeenten terecht verzucht dat een exploitatieplan helaas niet gebruikt kan worden om een tekort af te wentelen op een particuliere eigenaar. Als de exploitatieopzet van een exploitatieplan een tekort vertoont, kunnen de exploitatiebijdragen niet meer opleveren dan de geraamde opbrengst van de exploitatieopzet. Het exploitatieplan is, zoals Friso de Zeeuw meermalen heeft geponeerd, geen flappentap voor de gemeente. Ook zijn er terecht vraagtekens gezet bij de bruikbaarheid van de afdeling grondexploitatie bij stedelijke herstructurering. De regeling voorziet immers niet in het meenemen van de verbeterkosten van te handhaven opstallen. Een derde kritiekpunt betreft de gevolgen voor de grondexploitatie van een ander onderdeel van de Wro. De uitvoeringstermijn van het bestemmingsplan, die in de jurisprudentie op tien jaar is gezet, is voor grondexploitaties soms te kort. Er zijn echter ook kritiekpunten waarbij vraagtekens gezet kunnen worden. Een tiental daarvan wordt in dit artikel nader tegen het licht gehouden.

1. Een gemeente moet niet aan een exploitatieplan beginnen, want dat is een juridisch mijnenveld
Gemeenteraden hebben tot nu toe enkele honderden exploitatieplannen vastgesteld. Slechts een beperkt aantal is (deels) gesneuveld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. In vergelijking tot de baatbelasting is het een juridisch degelijk instrument voor gemeenten en zijn de uitkomsten van de beroepsprocedures vrij goed voorspelbaar. In veel gevallen betrof de vernietiging niet een gebrek in het exploitatieplan, maar was het een logisch gevolg van de vernietiging van een bestemming in het bijbehorende bestemmingsplan. Als in een deel van het exploitatiegebied niet meer gebouwd kan worden, klopt de exploitatieopzet immers ook niet meer. Vernietigingen ten gevolge van gebreken in het exploitatieplan hadden vaak betrekking op de aard van de taxatie van de inbrengwaarde. Het is inmiddels constante jurisprudentie dat bij de inbrengwaarde een onafhankelijke taxatie door een beëdigd taxateur nodig is. In de meeste gevallen kon na vernietiging volstaan worden met een reparatie van het exploitatieplan. Van belang is voorts dat na vernietiging van het exploitatieplan de kostenverhaalsmogelijkheid niet vervalt, maar slechts wordt uitgesteld totdat een nieuw exploitatieplan onherroepelijk is. Dat is een groot voordeel ten opzichte van de baatbelasting, waarbij onverbindendheid van een belastingverordening veelal tot gevolg heeft dat een herstel niet meer mogelijk is.

2. Een gemeente moet niet aan een exploitatieplan beginnen, want het opstellen is veel te ingewikkeld
Het maken van een exploitatieplan voor één of enkele onbebouwde percelen is meestal niet ingewikkeld. Voor een grote bouwlocatie is dat wel het geval. Er is inmiddels echter veel ervaring opgedaan en er zijn goede modellen ontwikkeld, o.a. door de VNG, die het opstellen ervan makkelijker maken. De jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak heeft ook veel vragen beantwoord. Daardoor kan een gemeente er met een gerust hart aan beginnen. Niettemin vergt het opstellen van een exploitatieplan de nodige deskundigheid over de exploitatieopzet en de juridische vormgeving van regels over locatie-eisen. Bij gemeenten die zelden of nooit een exploitatieplan hebben opgesteld, is die soms onvoldoende voorhanden. Toch is dat geen goede reden om het instrument exploitatieplan links te laten liggen en alles via samenwerking met





ontwikkelaars te regelen. Een gemeente die op voorhand aangeeft geen exploitatieplan te willen vaststellen, verzwakt zijn onderhandelingspositie. De inzet van een exploitatieplan heeft dus ook een strategische kant.

3. Een exploitatieplan is te ingewikkeld voor het verhalen van bovenwijkse voorzieningen

Er zijn inmiddels toedelingsmethodes ontwikkeld die in de jurisprudentie geaccepteerd worden. Bij infrastructurele voorzieningen kan de toedeling gekoppeld worden aan het verwachte gebruik van de voorziening. Aan de hand van een verkeersintensiteitsmodel is dat goed uitvoerbaar. Ook bij een groenvoorziening kan de toedeling gekoppeld worden aan het gebruik. Het wordt wel veel lastiger indien de gemeente voorzieningen met een stedelijk karakter, die nauwelijks met specifieke locaties zijn verbonden, probeert toe te rekenen. Dan ontstaan ingewikkeldere en soms kwetsbaardere toerekeningen.

4. Een exploitatieplan vergt veel detaillering

Een exploitatieplan kan voor delen die ingevolge een uitwerkingsplicht of een faseringsregeling nog niet bebouwd mogen worden, zeer globaal zijn.

Voor plandelen die volgens de fasering bebouwd mogen worden, moet wel een gedetailleerde exploitatieopzet worden opgenomen en worden afhankelijk van de regiefunctie van het exploitatieplan zo nodig de locatie-eisen gedetailleerd. Dat is ook logisch, want de rechtszekerheid eist dat de bouwvraag aan die regels getoetst moet kunnen worden en de exploitatiebijdrage moet kunnen worden vastgesteld. Over het algemeen zijn de benodigde gegevens in die fase van een project al voorhanden, zodat het detailleren van het exploitatieplan goed te doen is.

5. Een exploitatieplan is niet flexibel

Er is op drie manieren flexibiliteit mogelijk. Ten eerste kan een exploitatieplan zolang er nog niet gebouwd kan worden zeer globaal zijn, waardoor het tevens flexibel is. Ten tweede kan in een exploitatieplan flexibiliteit worden ingebouwd met binnenplanse ontheffingen van nader te bepalen regels en eisen. Ten derde wordt verregaande flexibiliteit geboden dankzij de jaarlijkse verplichte herziening.

6. Een exploitatieplan opstellen is kostbaar en levert vaak minder op dan het kost

In de meeste gevallen is het exploitatieplan het sluitstuk van de voorbereiding van een ontwikkeling van een grote bouwlocatie en is met de meeste particuliere eigenaren en ontwikkelaars een overeenkomst gesloten, zodat kostenverhaal alleen nog nodig is voor één of enkele bouwplannen. De ingrediënten van de onderhandelingsfase zijn beschikbaar voor het opstellen van een exploitatieplan. Dat komt dus niet uit de lucht vallen. Het is juist dat in zo'n situatie een exploitatieplan opstellen en in procedure brengen tienduizenden euro's kan kosten en dat de kosten van dat exploitatieplan de nog te innen exploitatiebijdragen kunnen overtreffen. Dat is echter maar een deel van het verhaal, doordat de rest van de bouwlocatie buiten beeld blijft. Het gaat een gemeente niet om de kosten en opbrengsten van één perceel maar om de kosten en opbrengsten van de gehele bouwlocatie. Voor een goede beoordeling zou meegerekend moeten worden wat zonder de dreiging van een exploitatieplan de gezamenlijke opbrengst van alle contracten zou zijn geweest. Algemeen wordt in de literatuur het exploitatieplan beschouwd als een betere stok achter de deur dan de baatbelasting, ook omdat free riders niet mogelijk zijn, maar het effect is niet kwantitatief onderzocht. Bij een kleine bouwlocatie kan de stelling wel opgaan.

7. Een gemeente heeft niets aan een exploitatieplan bij een grondexploitatie met een voorzienbaar tekort

Deze stelling is niet juist. Bij eigenaren die op hun eigen perceel een positief exploitatiesaldo hebben kan dat met een exploitatieplan geheel worden afgeroomd ter verevening met de verlies-





gevende percelen. Zonder exploitatieplan lukt dat niet. Er is dus wel degelijk kostenverhaal mogelijk bij een plan met een voorzienbaar tekort. Daar staat tegenover dat de gemeente dekking moet regelen voor het tekort op de totale grondexploitatie van het exploitatieplan. Dan is het overigens nog maar de vraag of het tekort dat voortvloeit uit het exploitatieplan ook leidt tot een feitelijk tekort bij de interne grondexploitatie van de gemeente. De gemeente is dus wel aan zet als er een tekort is. De Wro voorziet er in dat de gemeente kan afzien van een bestemmingsplan als het niet financieel-economisch uitvoerbaar is, maar daarmee is het project ook van de baan.

8. *De afdeling grondexploitatie werkt niet want er worden maar weinig exploitatieplannen vastgesteld*
In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Grondexploitatiewet is duidelijk aangegeven dat het exploitatieplan bedoeld is als stok achter de deur, voor het geval de gemeente er niets langs minnelijke weg uitkomt met de particuliere eigenaren en ontwikkelaars. Volgens het PBL is er voor minder dan 4% van de bouwlocaties een exploitatieplan vastgesteld. ¹ Dit percentage lijkt vertekend door de actualisatieslag van bestemmingsplannen, maar de conclusie dat er bij een ruime meerderheid van de bouwlocaties geen exploitatieplan wordt vastgesteld, strookt dus met de bedoeling van de wetgever.

9. *Een exploitatieplan is onnodig als er toch geen nauwelijks kosten te verhalen zijn*

In zo'n situatie levert een exploitatieplan voor de toepassing van kostenverhaal inderdaad vooral lasten op. De wet biedt voor een aantal situaties al een handvat. Het Bro bevat een kruimellijst met gevallen waarin een exploitatieplan niet nodig is. Een van die gevallen is als er weinig kosten te verhalen zijn. In de praktijk maken gemeenten echter nauwelijks gebruik van de kruimellijst.

Sommige gemeenten willen ook bij grotere locaties van het exploitatieplan af, indien er een negatieve grondexploitatie is. Bij die grote plannen zijn er echter vrijwel altijd eigenaren die wel moeten betalen (zie punt 7). Dat punt wordt dan over het hoofd gezien. Voorts kan het nut van een exploitatieplan ook schuilen in het kunnen stellen van locatie-eisen.

10. *Een exploitatieplan is onnodig als kostenverhaal en locatie-eisen weliswaar nodig zijn, zijn, maar er nog niet direct gebouwd kan worden*

Als er nog niet gebouwd kan worden, mag een exploitatieplan globaal zijn. Dat geldt ook voor de exploitatieopzet. Ook zonder exploitatieplan heeft de gemeenteraad inzicht in de financieel-economische uitvoerbaarheid nodig. Het exploitatieplan versterkt het inzicht daarin. Een globaal exploitatieplan is niet veel extra werk ten opzichte van de gegevens die nodig zijn voor de uitvoerbaarheidstoets. Voorts biedt een exploitatieplan duidelijke kaders en rechtszekerheid aan de ontwikkelende eigenaren in een gebied. Voor die eigenaren is dat prettig. Dat is het ook voor de gemeenteraad, die zo een realistischer beeld heeft van de haalbaarheid en risico's van het kostenverhaal.

Conclusie

In het voorgaande is geprobeerd een aantal misverstanden over de bruikbaarheid van het exploitatieplan te ontzenuwen. Daaruit moet niet geconcludeerd worden dat het een ideale oplossing is voor tal van problemen. Een exploitatieplan is geen Zwitsers zakmes. Het is vooral een stok achter de deur en is bij uitstek geschikt voor uitleglocaties, als slotstuk na de contractuele fase.

De auteur was tot 1 juni 2014 werkzaam bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, waar hij werkte aan de regelgeving voor grondbeleid en aan de Omgevingswet. Hij dankt de heren J.A.M. van den Brand, E. van Gelder en H. Nijland voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

