

Exploitatieplannen 2.0 vraagt om nieuwe informatiebronnen

De belangstelling voor het fenomeen exploitatieplan binnen de gemeentelijke praktijk is groot. Enerzijds omdat er meer ervaring komt, anderzijds omdat de jurisprudentie nu meer verduidelijkt. Het gaat niet langer meer om plannen die eigenlijk een veredelde toelichting op een grondexploitatie vormen, maar om documenten die sturend werken op de ontwikkeling van locaties. Koudwatervrees is over, maar de scherpste van de vragen neemt wel toe. In dit artikel gaat de auteur hierop in en stelt hij actuele vragen aan de orde met een verkenning van mogelijke antwoorden.

Nico Harkes, m.m.v. Kristian van de Laar¹

Nieuwe vragen

Bij de introductie van het exploitatieplan ging het in eerste instantie om het verhaal van kosten en het aanpakken van de 'freeriders'. Dat fenomeen is door de crisis wat afgenomen, maar er is door diezelfde crisis een nieuwe groep geïntroduceerd, 'onwilligen'; dat zijn partijen die niet of veel beperkter willen bijdragen dan volgens het exploitatieplan zou moeten en onder normale marktcondities dit ook zouden doen. Dit is een categorie die voor veel nieuwe vragen zorgt. Ik noem er enkele:

- Is het complex van taxatie wel hetzelfde als het exploitatiecomplex?
- Zijn de voorstroken onder de nieuwe wet nu wel of niet meer waard?
- Hoe consequent is het om de inbrengwaar-

de als grootste kostenpost van de grondexploitatie niet te herzien en de rest van het exploitatieplan wel?²

- In hoeverre zijn getaxeerde waarden ook waarden voor het in- en uitnemen van gronden?
- Is natuurwaarde die niet op tekening staat maar wel is vastgelegd in provinciale nota's nu wel of niet verhaalbaar?
- Aan welke eisen moeten regionale investeringen voldoen om ze in aanmerking te laten komen voor het kostenverhaal; of is het überhaupt niet mogelijk dergelijke kosten te verhalen?
- Mogen individuele ramingen wel met een opslag voor onvoorzien opgehoogd worden omdat 'onvoorzien' niet is toegestaan in het kader van de limitatieve kostenlijst?
- Nu de plankosten scan voorsnag geen

AMvB wordt zou je de daadwerkelijke kosten kunnen verhalen, maar zijn ze dan nog steeds forfaitair?

- Welke eisen worden er gesteld aan de detaillering van kosten en opbrengsten als het gaat om een globaal plan versus een gedetailleerd plan?

In aansluiting op deze meer financieel georiënteerde perikelen is er ook nog een groot aantal vragen dat meer juridisch is georiënteerd, zoals wie is belanghebbende, welke eisen kunnen worden gesteld aan taxateurs en op welk moment moet welke informatie openbaar gemaakt worden?

Nieuwe opgaven

Naast de inhoudelijke vragen wordt ondertussen ook duidelijk wat het exploitatieplan in de praktijk betekent voor diverse partijen.

Type	Naam overheid	Naam plan	Status	Datum
exploitatieplan	Barneveld	Harselaar West-West	Vastgesteld	16-10-2009
exploitatieplan	Cuijk	Regionaal bedrijnpark Laaråker	Vastgesteld	07-07-2009
exploitatieplan	Deventer	Bedrijnpark A1	Vastgesteld	-
exploitatieplan	Epe	t Slath	Vastgesteld	18-02-2009
exploitatieplan	Hilmond	Stiphout-Zuid	Vastgesteld	01-05-2011
exploitatieplan	Leerdam	Broekgraaf	Vastgesteld	16-06-2010
exploitatieplan	Oegstgeest	Overveerpolder	Vastgesteld	30-09-2010

Bovendien is er een partij bijgekomen die slechts beperkt op het netvlies stond bij de introductie van de wet: de particuliere eigenaar.

Een gewenningspunt is dat de bijdragen die ontwikkelaars bij verlening van de omgevingsvergunning moeten betalen over het algemeen veel groter zijn dan onder de figuur van het oude artikel 42 WRO. Dat komt met name vanwege de reikwijdte van de kostensoortenlijst en dit was ook de bedoeling van de wetgever. Het is absoluut een trendbreuk met het verleden en zorgt voor cashopgaven bij private partijen, die ook nog eens worden geconfronteerd met inbrengwaarden die soms lager liggen dan de aankoop.

Voor gemeenten vraagt een exploitatieplan naast samenwerking van de sectoren aan de voorkant van het ontwikkelingsproces om een specifieke inrichting van de administratie om kosten te kunnen verrekenen; immers het moet duidelijk zijn onder welke peildatum van een exploitatieplan van wie welke bijdrage is ontvangen en wat er reeds is afgetrokken. Dit alles met het oog op een verrekening voor werken en werkzaamheden die de ontwikkelaar uitvoert na verlening van de omgevingsvergunning. Ook de latere finale verrekening als gevolg van de eindafrekening (de 5%-regeling) vergt een degelijk ingerichte boekhouding. De afspraken in de posterieure overeenkomsten vragen ook een goede borging. Er is hier zeker sprake van een toename van de administratieve lasten.

Weer een ander punt betreft het feit dat mogelijk pas op lange termijn, bijvoorbeeld tien jaar, terugbetaald wordt aan private partijen; dat is normaliter buiten de scope van de bedrijfsvoering van een ontwikkelaar. Echter ook de gemeente moet erop rekenen dat het lang kan duren voordat ze de kosten in verband met voorinvesteringen terugkrijgt. De vraag is dus aan de orde hoe zekerheden over en weer zouden moeten worden gesteld bij toenemende investeringen van de gemeente en veranderende bijdragen.

Bij het opstellen van de Wro is de particulier met een stuk grond wel in het vizier geweest maar de impact van de positie van deze betrokkenen wordt nu pas zichtbaar. Waar onder artikel 42 WRO de initiatiefnemer betaalde, moet nu ook de huidige eigenaar die wel nieuwe bouwplannen krijgt (en misschien helemaal geen ontwikkeling op zijn gronden wil) een bijdrage betalen, of worden onteigend. Dit soort 'kleine' eigenaren zijn nu



wel degelijk belangrijke spelers geworden en vragen veel tijd en aandacht van de ambtelijke organisatie. In mijn beeld veel meer dan verwacht. Je zou zelfs kunnen stellen dat ze de plek van de 'freerider' hebben ingenomen; alleen het zijn er meer!

Rond kwaliteitseisen is er vanaf de introductie van de wet een heldere inzet geweest om deze veilig te stellen, maar hoe dat uit zou pakken voor sociale woningen en particulier opdrachtgeverschap was nog een vraag. Nu zijn de eerste ervaringen ermee bekend en die zijn zeker niet negatief. Dit gecombineerd met het faseringsinstrument blijkt een middel om de concurrentiepositie veilig te stellen voor ontwikkelaars. Dat is wel even wennen, maar het biedt zeker kansen in een moeilijke woningmarkt.

Exploitatieplannen 2.0

Er is op het ministerie een werkgroep die de ervaringen met de exploitatieplannen op de voet volgt, evalueert en tracht te vertalen in gedachten over doorontwikkeling van regels. Dat kunnen ook gedachten zijn die worden meegenomen in de nieuwe Omgevingswet.

Graag draag ik een steentje bij aan de discussie en licht ik een aantal aspecten toe over wat voor rol exploitatieplannen naar mijn mening krijgen in het ontwikkelingsproces van locaties, welke accentverschuivingen er

aan de orde zijn en wat er in de regels zou kunnen of moeten veranderen. Ik geef dit de werktitel mee: exploitatieplannen 2.0. Taxatie zal, ook voor globale plannen, steeds hoogwaardiger worden, omdat de inbrengwaarde de economische uitvoerbaarheid steeds verder domineert en tevens het aspect van staatssteun belangrijker wordt. Daarbij zal een taxatie steeds meer een instrument worden dat ervoor zorgt dat er niet meer onderhandeld wordt over de waarde van in en uit te nemen grond; immers de waarde is staatssteunproof. De taxatie gaat, zo leert mijn ervaring, het onderhandelingsproces bepalen als het gaat over de waarde waartegen de gemeente grond aan- of verkoopt. Formeel mag een taxateur voor een exploitatieplan niet betrokken zijn bij de onderhandelingen, maar die informatie wordt wel degelijk gebruikt. Tegen de jurisprudentie in zou ik er een voorstander van zijn als de taxateur, na de taxatie, ook betrokken zou mogen worden bij de besprekingen, al was het maar om een toelichting te geven.

Er zal naar mijn verwachting ook steeds meer aandacht komen voor de wijze waarop partijen de bijdrage betalen; dit om de cashflow van de ontwikkelaars in de hand te houden. De Grexwet biedt daartoe de ruimte en dat zal onderwerp zijn in het exploitatieplan zelf en van de posterieure contracten. Überhaupt staat ons nog een ontwikkeling van de posterieure con-

tracten te wachten. Partijen hebben in de huidige tijd relatief veel met elkaar te regelen. Daarbij zal het onderwerp plankosten mede door de toename van de administratieve lasten, de juridificering en het ontbreken van een wettelijk kader weer hoog op de agenda staan.

Locatie-eisen ten aanzien van de fasering zullen een veel dominantere rol gaan spelen. Niet zo zeer om een ontwikkeling een logische volgorde te geven, gericht op een goede ruimtelijke ordening, maar veel meer bij het remmen of aansporen van partijen. Daarbij gaat het hier om het al dan niet afdwingen van een ontwikkeling in de tijd of het tijdig beschikbaar stellen van gronden, zoals voor parkeergelegenheid, voor het realiseren van groen, water, etc.

Locatie-eisen die betrekking hebben op de kwaliteit van de openbare ruimte zullen blijven, maar de grote slag zal plaatsvinden ten aanzien van varianten op sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap. Te denken valt aan MGE-woningen en vormen van collectief particulier opdrachtgeverschap; woningtypen die thans moeilijk zijn in te passen, maar waar in het kader van het stimuleren van de woningmarkt, wel behoefte aan is. Op de lange termijn, wanneer andere woningtypen relevanter worden, verwacht ik dat er ook regels voor andere typen mogelijk worden. Dit vraagt nog wel een aanpassing in de wetgeving.

Tevens zullen we steeds meer regels omtrent het bouwen gaan zien. Daarbij moet dan worden gedacht aan de wijze waarop uitvoeringsdocumenten worden goedgekeurd, controle op uitvoering plaatsvindt, etc. Dit is een autonoom proces, waarbij het vooral om de uitwisseling van kennis en ervaring gaat; een aanpassing van de wetgeving is niet nodig.

Het wordt nog even zoeken op welke wijze individuele particulieren een plek gaan krijgen. Het kan niet zo zijn dat als hun belang niet direct tot ontwikkeling leidt dat er net zo veel aandacht in gaat zitten dan tot nu toe. Ik verwacht hier aanvullende regelgeving.

Meer weten, minder zoeken

Op de vraag of er behoefte was aan meer of verbeterde handreikingen werd op het najaarscongres van de VVG in 2011 door de meeste aanwezigen negatief geoordeeld. Ook mijn ervaring is dat er een schat aan informatie in de verschillende handreikingen en handleidingen valt te vinden. Het gaat eigenlijk niet zozeer om een behoefte aan méér informatie maar om beter toegankelijke. Mijn inziens gaat het vooral om praktische ervaring uit het veld en een handige rangschikking op juridische uitspraken en mogelijk ook nog andere bronnen. De hoeveelheid informatie die daarmee samenhangt is echter groot. Er zijn ondertussen al meer dan 170 exploitatieplannen. Daarnaast is er een grote (en groeiende) hoeveelheid uitspraken van de RvS. Het is mijns inziens tijd voor een nieuwe vraagbaak die aangeeft wat er in de praktijk is gebeurd en die snel toegang geeft tot de informatie van de RvS.

Ik heb daarom gemeend dat het goed zou zijn om een Google-achtige zoekmachine te maken die het overzicht geeft over alle exploitatieplannen, zowel ontwerpen als vastgestelde. Als je bijvoorbeeld wilt weten wat er over natuurcompensatie in verschillende plannen is geregeld dan is dat eenvoudig in te typen en ontstaat een overzicht zoals in de figuur op pagina 16. Hetzelfde kan natuurlijk over de wijze van afrekenen, omgang met particulieren, etc. Deze zoekmachine is vrij toegankelijk op het internet onder <http://nextvastgoed.nl/exploitatieplan.html>. Vanuit de zoekmachine is tevens een eenvoudige toegang gecreëerd tot de uitspraken van de RvS. Zo kan op basis van de zoekwoorden worden gezocht bijvoorbeeld op planschade, kostenverdeelsleutels, etc. Tevens

is het vanuit de zoekmachine mogelijk om te kijken op een kaart waar zich de exploitatieplannen bevinden en het bijbehorende bestemmingsplan. De zoekmachine is in samenwerking met Planviewer ontwikkeld.

Conclusie

We hebben nu ruim drie jaar ervaring opgedaan met de Grexwet en het maken van exploitatieplannen. De eerste ervaringen zijn zeker niet negatief. De grote stroom van jurisprudentie die bij exploitatieovereenkomsten oude stijl aan de orde was is er nog niet, maar die begint nu wel op gang te komen. Dit houdt in dat we nu over kunnen gaan naar een volgende generatie van exploitatieplannen. Een generatie waarbij meer gebruikgemaakt wordt van beschikbare uitspraken en geleerd wordt van ervaringen van collega's. Hierdoor kan er optimaal worden ingespeeld op veranderende rollen van partijen en veranderende marktomstandigheden.

Noten

- 1 Werkzaam bij Next.
- 2 R.Timmer gaat elders in dit nummer in op deze vraag.

POSTMENBALM

ruim twintig jaar deskundig in:

TANKSTATIONS

- Waardebepaling
- Uitgifte nieuwe locatie
- Distributief planologisch onderzoek
- Schadeberekening (ook sanering LPG)

www.postmenbalm.nl 020 6188024