

De Grondexploitatiewet in de praktijk

Toekomst voor publiek-private samenwerking

De grondpolitiek en het grondbeleid zijn in ons land al vele jaren politiek gevoelige thema's. De mogelijkheden voor gemeenten tot het voeren van een actief grondbeleid, nemen af. Private partijen realiseren op basis van hun grondbezit zelf projecten, plus de daarbij behaalde ontwikkelingswinsten. Overheden ondervinden moeilijkheden bij het bewerkstelligen van publieke doelstellingen en het verhalen van de kosten voor publieke voorzieningen. Deze factoren zijn dan ook vaak inzet van langdurige inhoudelijke en procedurele onderhandelingsprocessen. Het is de vraag in hoeverre de nieuwe Grondexploitatiewet hierop het antwoord zal zijn.

DR. P.R.A. TERPSTRA en
J.W. SANTING MSC RE

Universitair hoofddocent bij de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de RU Groningen, resp. Grondzakendeskundige bij Overwater Grondbeleid Adviesbureau

De grondmarkt kan worden omschreven als een aparte markt. De oorzaak hiervan zijn in de eerste plaats de specifieke kenmerken van het product (bouwrijpe) grond. Elk stuk grond heeft immers een unieke ligging en bodemhuishouding. Daarnaast is grond niet verplaatsbaar, waardoor er altijd sprake is van een wederzijdse beïnvloeding vanuit de (in)directe omgeving.

Een tweede oorzaak is gelegen in de publieke wet- en regelgeving die de bestemming dan wel het mogelijke gebruik van de grond bepaalt. Het gevolg is, dat er een functionele segmentatie ontstaat met eigen deelmarkten, als woningbouw, kantoren, bedrijventerreinen, agrarische sector, natuur etc. Deze deelmarkten hebben elk hun eigen door de aard en wijze van bebouwing bepaalde opbrengspotentie dan wel prijsstelling. Tegelijkertijd heeft de geografische segmentering door de lokale vraag- en aanbodverhoudingen c.q. aanwezig schaarste of overschotten een bepalende invloed. Door deze gegevens bestaan er duidelijke regionale prijsverschillen en kan de grondmarkt dus niet worden gekenmerkt als een homogene markt waarop goederen onderling uitwisselbaar zijn. Naast deze specifieke kenmerken krijgt de grondmarkt gestalte door de wijze waarop de overheid op de grondmarkt functioneert.

Essentieel hierbij is de mate waarin de overheid de beschikkingsbevoegdheid over de grond heeft. Juist op dit gebied heeft de *Vierde Nota ruimtelijke Ordening Extra* (VINEX, 1990) tot principiële veranderingen geleid. Voor het eerst namen private marktpartijen, veelal ook nog op verzoek van de betrokken gemeenten, op de aangewe-

zen uitbreidingslocaties op grote schaal grondposities in. Hierdoor werd de beoogde concurrentie om de grond in een vroeg stadium beperkt en vond de beoogde kwaliteitsverhogende concurrentie op de grond niet plaats. Zo werden de gemeenten in hun nieuwe regiefunctie, mede door het ontbreken van een substantieel eigen grondeigendom, beperkt in de locatieontwikkelingen en ontstonden er al snel problemen met het verhalen van de kosten voor publieke voorzieningen. Het in de VINEX nadrukkelijk aanwijzen van de uitbreidingslocaties, het geformuleerde beleid over het bevorderen van marktwerking, het tegelijkertijd hanteren van een restrictief ruimtegebruik en het inschakelen van private partijen voor de aankoop van gronden leidde dan ook tot sterk stijgende grondprijzen en een qua prijs/-kwaliteitsverhouding tegenvallend woning-aanbod.

Deze ontwikkelingen zijn mede aanleiding geweest tot het streven naar een integrale herziening en modernisering van het grondbeleid. In de *Nota Grondbeleid*, op grond van nieuw beleid (2001) zijn daartoe, kort samengevat, de volgende doelstellingen geformuleerd:

- Het bevorderen van een maatschappelijk gewenst ruimtegebruik.
- Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en overheid.
- Het verhogen van de kwaliteit van het grondgebruik, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt.

Om deze doelstellingen te bereiken, dient het bestaande instrumentarium beter te worden toegepast en waar mo-



‘Bij instrumenten voor grondbeleid gaat het erom bestemmingen feitelijk te realiseren (regie) en daarbij de financiële aspecten goed en eerlijk te regelen...’

gelijk verbeterd. Zo is de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) uitgebreid en geldt deze nu voor alle gemeenten, wordt de Onteigeningswet integraal herzien en is het voorstel Nieuwe wet ruimtelijke ordening (Nwro) ingediend. De belangrijkste wettelijke vernieuwing die direct het moderniseringsproces van het grondbeleid raakt, is de Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie of: de Grondexploitatiewet. Ook in de *Nota Ruimte* (2004) wordt aandacht besteed aan de nood-

zaak tot aanpassing van het grondbeleid. ‘Bij instrumenten voor grondbeleid gaat het erom bestemmingen feitelijk te realiseren (regie) en daarbij de financiële aspecten goed en eerlijk te regelen... Het gebrek aan kostenverhaal en verevening op regionaal niveau is een belemmering voor de ontwikkelingsplanologie. Andere overheden moeten bovendien zelf zorgen voor een groter deel van de financiering op een aantal terreinen (bijvoorbeeld groen in en om de stad)’.

Voor de beleidsinstrumenten die

de overheden ter beschikking staan, geldt onder meer dat zij alleen dienen te worden ingezet ten opzichte van burgers en bedrijven indien deze niet willen mee werken aan de realisatie van bestemmingsplannen en andere ruimtelijke plannen én zij van gedane overheidsinvesteringen profijt ervaren.

Voorts moeten zij bijdragen aan de ontwikkelkracht van het ruimtelijk beleid en de (prijs-kwaliteit)doelstellingen van de woningbouwproductie. Tenslotte moet de transparantie, van met name de financiële stromen, gewaarborgd zijn.

Samengevat kan worden gesteld dat de toepassing van het moderne grondbeleidinstrumentarium enerzijds afhankelijk is van de specifieke (project)omstandigheden en anderzijds zo veel mogelijk zal berusten op vormen van (vrijwillige) samenwerking tussen de betrokken private en publieke partijen.

Grondexploitatiewet

Voor het oplossen van de deels gebrekkige mogelijkheden tot kostenverhaal (o.a. de baatbelasting en het freeridersgedrag) en de planuitvoeringsproblematiek bij de zelfrealisatie wordt al sinds 1994 gewerkt aan een goede wettelijke regeling. In een eerdere fase zijn hiertoe van overheidszijde reeds twee keer concrete voorstellen gedaan. Het toenmalige wetsvoorstel grondexploitatieheffing is ontstaan om antwoord te kunnen geven op problemen die bestonden met betrekking tot de baatbelasting. Hierbij kan immers geen rekening worden gehouden met de relatie opbrengst/verwervingswaarde waardoor het financiële resultaat van een grondexploitatie aanzienlijk kan fluctueren.

Van den Brand (1999) wijst in dit verband op de nadruk die in het wetsontwerp wordt gelegd op: de economische uitvoerbaarheid van plannen door vergroting van de opbrengstcapaciteit van het fiscale kostenverhaal, het vervangen van het baatcriterium door toerekening van de kosten op basis van de verhouding kostprijs/inbrengwaarde, de negatieve aanslag waardoor bij een perceel met een in verhouding hoge inbrengwaarde en een laag opbrengstpotentieel (zoals sociale woningbouw) een positieve vereveningsbijdrage ontvangt en het feit dat bestaande en te handhaven bebouwing buiten de heffing zal worden gehouden. Het wetsontwerp is later ingetrokken door de zware kritiek van de

Raad van State op de mogelijke rechtsongelijkheid tussen het privaatrechtelijke contractueel overeengekomen kostenverhaal en het publiekrechtelijke fiscale kostenverhaal. Een tweede voorstel betreft de exploitatievergunning zoals die door de VROM-raad (2000) wordt geïntroduceerd in het rapport 'Het instrument geslepen; voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij de grondexploitatie.'

Hiervoor dient artikel 42 WRO zodanig te worden gewijzigd dat bij het ontbreken van medewerking, c.q. de minnelijke exploitatieovereenkomst, alsnog kostenverhaal afdwingbaar is via een exploitatievergunning. Wanneer deze vergunning niet tijdig wordt aangevraagd of niet wordt verkregen zou via wijziging van de Ontheffingswet ontheffing mogelijk moeten worden gemaakt. Tevens stelt de VROM-raad voor om via een wijziging van artikel 49 WRO spiegelbeeldig aan de planschadevergoeding een planbaatvergoeding te realiseren.

Hierdoor wordt het mogelijk om ongelijke verdelingen in lusten en lasten ten gevolge van de realisatie van openbare voorzieningen te verrekenen. Ook in de Memorie van Toelichting van de Grondexploitatiewet worden als aanleiding tot het wetsvoorstel een aantal tekortkomingen van het bestaande instrumentarium genoemd:

- Via de baatbelasting kan slechts een deel van de kosten verhaald worden.
- Via de baatbelasting komen alleen de kosten van de fysieke voorzieningen voor verhaal in aanmerking.
- De exploitatieovereenkomst leidt tot langdurige onderhandelingen.
- Free-riders kunnen de dans ontspringen.
- Bij particuliere grondexploitatie is er geen publiekrechtelijk instrument voor verevening, waardoor onrendabele delen van een bouwlocatie niet gerealiseerd dreigen te worden.
- Gemeenten hebben geen publiekrechtelijk instrument voor het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie.
- Particulier opdrachtgeverschap komt onvoldoende van de grond.
- Bij de overdracht en inrichting van gronden die bestemd zijn openbare ruimten treden knelpunten op; om een goede balans tussen rood, groen en blauw te bewerkstelligen dienen locaties integraal ontwikkeld en gefinancierd te worden. Hierbij is kostenverhaal en verevening essentieel.

Uit deze opsomming blijkt dat met de Grondexploitatiewet naast de problematiek van het kostenverhaal nog enkele andere doelen worden nagestreefd. Of zoals in de Memorie van Toelichting wordt aangegeven:

'Dit wetsvoorstel wil gemeenten een meer op de eisen van vandaag toegesneden publiekrechtelijk instrumentarium bieden voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Tevens wordt beoogd om knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van de gemeenten op te lossen.'

Daarnaast wordt eveneens aangegeven dat deze wet niet mag leiden tot vertraging in de uitvoeringspraktijk. Dit betekent dat vooraf helderheid moet bestaan over de aard en de omvang van de toe te rekenen voorzieningen en er een adequaat publiekrechtelijk instrument beschikbaar moet zijn in geval de gemeenten en de betrokken particuliere partijen niet tot een privaatrechtelijke contractuele overeenstemming kunnen komen. Tenslotte dient met de komst van de Grondexploitatiewet de transparantie van het grondbeleid te worden vergroot en waar mogelijk de concurrentie en marktwerking te worden versterkt. Uiteindelijk kunnen de belangrijkste aspecten van de Grondexploitatiewet, mede met behulp van de formuleringen uit de Memorie van Toelichting, als volgt worden uitgewerkt.

Kostenverhaal

- Kosten die ten behoeve van de exploitatie van een bouwlocatie worden gemaakt, dienen ten laste te komen van degene die de baten van de exploitatie ontvangen.
- Er dient duidelijkheid te zijn over de verhaalbare kosten om zo de nadelige effecten in de vorm van langdurige onderhandelingen en procedures te voorkomen.

Volgens de wetgever levert het kostenverhaal via het huidige instrumentarium met name problemen op wanneer de overheid de gronden zelf niet in eigendom heeft.

Hoewel een vrijwillig overeengekomen exploitatieovereenkomst tussen partijen het beste uitgangspunt is, is het ook dan niet altijd duidelijk welke kosten verhaald kunnen worden. Het resultaat wordt immers steeds weer in sterke mate bepaald door de onder-

handelingsvaardigheid van de betrokken partijen, de mate waarin zij nu en in de toekomst op elkaar zijn aangewezen en eventueel later optredende verschillen in interpretatie. Tevens kunnen private partijen, met eigen (optioneel) grondbezit niet worden gedwongen tot het nakomen van een overeenkomst die zij zelf niet hebben afgesloten. Hierdoor kunnen deze 'free-riders' niet worden aangepakt.

Wanneer de op zich afdwingbare baatbelasting gebruikt wordt, blijkt dat deze lastig hanteerbaar is en het kostenverhaal vaak slechts gedeeltelijk (als vuistregel geldt 60%) kan worden geëffectueerd. Het zijn immers alleen de kosten van fysieke voorzieningen van openbaar nut die kunnen worden verhaald. Andere min of meer substantiële kostenposten ten aanzien van bovenwijkse voorzieningen, plannen en procedures, verevening, planschade ect. vallen hier dus buiten.

Ook zaken als de gebieds- en pandenaanduiding en het voldoen aan de gestelde vormvoorschriften, de langdurige procedures en de onmogelijkheid om kwalitatieve locatie-eisen te stellen bemoeilijken de toepassing van dit instrument.

Ten behoeve van het kostenverhaal op grond van de Grondexploitatiewet zal bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) een naar reikwijdte nog nader te bepalen uitsluitende kostensoortenlijst worden vastgesteld. Het zijn alleen deze kosten die de gemeente in de het exploitatieplan mag opnemen en publiekrechtelijk mag verhalen. In het wetsvoorstel worden min of meer indicatief de volgende kostensoorten genoemd: kosten van onderzoek, compensatie van natuurwaarden, milieutechnische maatregelen, kosten voor het opstellen van ruimtelijke plannen, planschadekosten, infrastructuur openbaarvervoervervoorzieningen en bovenwijkse voorzieningen; dit voor zover er ook hier sprake is van de algemene verhaalscriteria: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

Verevening

- Verevening binnen een complex moet er voor zorgen dat een locatie integraal ontwikkeld kan worden, waarbij ook de onrendabele delen worden meegenomen.

Een bekend probleem bij de ontwikkeling van bouwlocaties zijn de ver-

schillen in de kosten en de naventende waarden tussen percelen die betrekking hebben op het bouw- en woonrijp maken. Te denken valt aan het slopen van reeds aanwezige bebouwing en het saneren van bodemvervuiling. Daarnaast treden er verschillen in waarde op door de toekomstige bestemming (soort bebouwing). Hierdoor ontstaan naast de rendabele ook onrendabele plandelen. Toch kan het noodzakelijk zijn om deze laatste hetzij door hun ligging, bijvoorbeeld binnen een bouwlocatie, hetzij door hun publieke functie, zoals waterberging of recreatie, wel te ontwikkelen.

Verevening van de gemaakte publiekrechtelijke kosten moet hierbij een oplossing bieden. In de Grondexploitatiewet is daarom de mogelijkheid tot binnenplanse verevening van de toerekening van kosten naar categorie van uitgifte geregeld. Gronden met commerciële (rendabele) functies krijgen daarbij dus een hoger deel van de kosten toegerekend dan gronden met maatschappelijke (onrendabele) functies.

Hiernaast wordt het ook mogelijk om winstgevendende locaties via de zogenoemde bovenplanse verevening bij te laten dragen aan de onrendabele top van de ontwikkeling of herstructurering van andere gebieden in de gemeente of de regio. Via overeenkomst kan ook een financiële bijdrage worden gevraagd in de 'ruimtelijke ontwikkeling'. Het kan daarbij gaan om verevening of fondsbijdragen. Hierbij kan de nog vast te stellen kostensoortelijst worden overschreden. Centraal hierbij staat het begrip integrale gebiedsontwikkeling en worden renderende functies gerelateerd aan de bekostiging van maatschappelijke functies.

Locatie-eisen

- Een goede regeling voor het stellen van kwalitatieve locatie-eisen, waarvan de belangrijkste betrekking hebben op het realiseren van vrije kavels en sociale woningbouw.
- Het dient duidelijk te zijn welke locatie-eisen (technisch en gericht op het woningbouwprogramma) door de gemeente gesteld kunnen worden.

De Grondexploitatiewet biedt de gemeente de mogelijkheid om, net zoals dat in het bestemmingsplan het geval is met betrekking tot de uitgiftecate-



Kosten die ten behoeve van de exploitatie van een bouwlocatie worden gemaakt, dienen ten laste te komen van degene die de baten van de exploitatie ontvangen.

gorieën, ook in het exploitatieplan bepaalde locatie-eisen te stellen. Hierbij wordt enerzijds onderscheid gemaakt tussen technische locatie-eisen: het programma van eisen voor het bouw-/woonrijp maken en de eisen voor de inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen, en anderzijds locatie-eisen voor het woningbouwprogramma: de sociale woningbouw en het particuliere opdrachtgeverschap. Met deze inhoudelijke opsomming wordt tevens afgebakend welke, overige, zaken de overheid niet mag regelen.

Werkingsfeer: vrijwilligheid voorop

- Het bereiken van vrijwillige contractuele overeenkomsten tussen partijen staat voorop. Tevens moeten de privaatrechtelijke knelpunten, 'de zogenoemde dubbele pettenproblematiek' bij het optreden van de gemeente worden opgelost. De wet fungeert als zodanig daarbij 'als stok achter de deur'.
- De transparantie van het grondbeleid dient te worden vergroot, waar mogelijk moeten concurrentie en marktwerking worden versterkt en

stagnatie in de uitvoering voorkomen.

Uitgaande van het gegeven dat vrijwillige samenwerking tussen publieke en private partijen voorop staat, is voor de Grondexploitatiewet gekozen voor een gemengd zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk stelsel. Het in de wet opnemen van het privaatrechtelijke spoor geeft de overheden een wettelijke basis om overeenkomsten te sluiten op het gebied van de grondexploitatie met inbegrip van het kostenverhaal.

In een dergelijke overeenkomst wordt het mogelijk om ruimere afspraken, dat wil zeggen buiten de bestaande exploitatieverordening om, zoals bovenplanse verevening, te effectueren. In het kader van het vergroten van de transparantie dient in het openbaar melding te worden gemaakt van dergelijke overeenkomsten.

In aanvulling hierop vervult het publiek spoor een functie als de gemeente er niet in slaagt een overeenkomst te sluiten met alle betrokken private partijen. Aangezien kostenverhaal onder de nieuwe wet verplicht is moet de gemeente, althans bij bestemmingsplannen en projectbesluiten (vgl de nieuwe wet ruimtelijke ordening) waarbij voor de eerste keer wordt voorzien in nieuwbouw of in belangrijke en omvangrijke verbouwplannen met functiewijzigingen, publiekrechtelijk optreden via het exploitatieplan. Ook hier gelden de drie toetsingscriteria: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

Het exploitatieplan

Zoals eerder gesteld heeft de Grondexploitatiewet ten principale een aanvullende functie op de tussen betrokken publieke en private partijen gesloten privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomsten. 'Het exploitatieplan hoeft niet te worden vastgesteld indien het verhaal van de kosten van de grondexploitatie anderszins verzekerd is' (art. 6.12, 2e lid). Verder kan de grondexploitatiewet alleen worden toegepast als er sprake is van een aangewezen bouwplan. Hoewel de definitieve bepaling van dit begrip nog bij AMvB moet worden vastgesteld kunnen aan de Memorie van Toelichting de volgende categorieën worden ontleend:

- Alle nieuwbouwplannen voor woningen en andere hoofdgebouwen, zoals bedrijfsgebouwen.
- Bij grote uitbreidingen van bestaande

gebouwen van tenminste 50%;

- Gebouwen voor maatschappelijke functies.
- Verbouwingsplannen voor grote gebouwen, waarbij tevens de functie verandert.

Het eventueel op te stellen exploitatieplan, dat in feite kan worden gekenschetst als een aangeklede exploitatieopzet, dient antwoord te geven op de volgende vragen:

- Welke gronden vallen binnen het exploitatiegebied en moeten worden betrokken bij het kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen?
- Welke werken en werkzaamheden worden verricht in het exploitatiegebied?
- Hoeveel kosten zijn te verhalen?
- Wanneer vindt de exploitatie van de gronden plaats?
- Hoe wordt de exploitatiebijdrage vastgesteld?

Indien het publiekrechtelijke instrumentarium wordt gehanteerd, stelt de gemeente vervolgens een exploitatieplan op. Aangezien de exploitatiebijdrage gebonden is aan het exploitatiegebied, is de juiste afbakening van het exploitatiegebied essentieel. De grenzen van het exploitatiegebied dienen dan ook zo te worden bepaald, dat alle onderdelen van de desbetreffende grondexploitatie erin vallen. Daarbij geldt tevens dat onder de voorwaarde dat er planologisch of functioneel een duidelijke samenhang tussen de delen aanwezig is, een exploitatiegebied uit een niet aaneengesloten gebied kan bestaan. Een exploitatieplan bestaat uit de volgende onderdelen (art. 6.13, 1e lid):

- Een kaart van het exploitatiegebied.
- Een omschrijving van werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied, bij gronden waarvoor een uit te werken bestemming is vastgesteld, kan worden volstaan met een globale omschrijving.
- Een exploitatieopzet.

Hoewel de vrijwillige contractuele overeenkomst voorop staat, staat niet in de wet dat gemeenten in eerste instantie deze weg moeten bewandelen. Ze kunnen er dus voor kiezen direct een exploitatieplan op te stellen. Dit kan het geval zijn wanneer op voorhand duidelijk is dat de gemeente met de betreffende private partij(en) geen

zaken kan of wil doen of als de gemeentelijke inzet vaststaat en onderhandelen overbodig is. Hoewel met de komst van de Grondexploitatiewet de verplichting van de gemeentelijke exploitatieverordening (ex art 42. WRO) komt te vervallen, behoudt de gemeente de vrijheid om er wel een vast te stellen. Dit met name om aan particuliere eigenaren duidelijk te maken hoe zij met de gemeente in overleg kunnen treden en welk proces de gemeente kiest bij het sluiten van een overeenkomst.

Als er in een bepaald exploitatiegebied sprake is van meerdere grondeigenaren die deels wel en deels niet op vrijwillige basis met de gemeente willen samenwerken, is het mogelijk om het privaatrechtelijk en het publiekrechtelijk kostenverhaal te combineren (het gemengd stelsel). Wel neemt contractvrijheid af nadat het publiekrechtelijk instrumentarium eenmaal is ingezet:

'Voor onderwerpen die in een exploitatieplan geregeld worden, zijn geen afwijkende bepalingen toegestaan. Wel mogen deze onderwerpen nader worden uitgewerkt en ingevuld in een overeenkomst. Voor onderwerpen welke in het exploitatieplan geregeld hadden kunnen worden, maar waarover in het exploitatieplan geen bepalingen zijn opgenomen, mogen geen bepalingen in een nadien te sluiten overeenkomst worden opgenomen. Voor onderwerpen die geen onderdeel kunnen uitmaken van een exploitatieplan blijft de contractvrijheid gehandhaafd.'

De betreffende vrijwillige privaatrechtelijke overeenkomsten voor planonderdelen die niet tot het exploitatieplan behoren (bovenplanse verevening) kunnen met name betrekking hebben op ruimtelijke ontwikkelingen, waaronder maatschappelijke functies, die van te voren zijn opgenomen in ruimtelijke plannen op grond van de Nwro. Naast het bestemmingsplan valt hierbij te denken aan de, niet verplichte, structuurvisie. Deze structuurvisie, die zelf geen juridisch bindende normen bevat, is een beleidsdocument waarin elke overheid – gemeente, provincie, Rijk – haar ruimtelijk beleid op hoofdlijnen kan aangeven. De programmatische beleidsdoelen zijn daarbij richtinggevend voor de inzet van specifieke bestuurlijke, financiële en juridische instrumenten. Wanneer het gaat om een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsverplichting kan het exploitatieplan voor de nog uit te voeren

werken eveneens een globaal karakter hebben. Het voldoen van de exploitatiebijdrage is in de Grondexploitatiewet gekoppeld aan de bouwvergunning. Hierbij geldt tot op het moment van het onherroepelijk zijn van het exploitatieplan een aanhoudingsplicht, die ten principale ook geldt voor partijen waarmee wel een samenwerkingsovereenkomst is gesloten. Het doorbreken van de aanhoudingsplicht is bij deze laatste categorie mogelijk voor zover de in het geding zijnde belangen niet opwegen tegen het belang van een versnelde vergunningverlening. Als de vrijwillige basis voor de grondexploitatie ontbreekt en er dus een exploitatieplan moet worden opgesteld, dient dit plan gelijktijdig te worden vastgesteld en bekendgemaakt met het bestemmingsplan, de wijziging, bedoeld in artikel 3.6 1e lid (Nwro), het projectbesluit of het besluit, bedoeld in artikel 3.31(Nwro), waarop het betrekking heeft. Omdat de grondexploitatie een complex dynamisch proces is dat meerdere jaren omvat, is het mogelijk om het exploitatieplan periodiek aan te passen en nader uit te werken. Aanpassingen kunnen zowel betrekking hebben op de kosten en opbrengsten als op de begrenzing van het exploitatiegebied. Hierbij geldt dat voor reeds verleende bouwvergunningen een dergelijke aanpassing geen gevolgen heeft. Voor de overige gevallen gaat het herziene exploitatieplan gelden.

Literatuur

Brand, J.A.M., van den, (1999) 'Fiscaal kostenverhaal: de noodzaak tot verbetering'. Tijdschrift *Bouwrecht* afl. september.

Ministerie VROM (2001), *Nota grondbeleid: op grond van nieuw beleid*.

Santing, J.-W. (2006) 'Grondexploitatiewet: Marktpartijen buitenspel, gemeenten (terug) aan het roer?' Master thesis voor de master Vastgoedkunde Rijksuniversiteit Groningen.

Ten Have, F. (2006), 'Gemeenten onvoldoende voorbereid op Grondexploitatiewet.' *B&G*, jrg. 33, nr. 12, p. 20-23.

Terpstra, P.R.A. (2002), 'De gemeente van producent naar regisseur?' *B&G* jrg. 29, nr. 2, p 17-19.

Tweede Kamer, vergaderjaren 2004-2005 en 2005-2006, 30 218. Stukken betreffende de Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie.

De totstandkoming van de grondexploitatiewet kent een lange voorgeschiedenis die nauw verbonden is met de opkomst van private partijen die nadrukkelijk posities op de grondmarkt zijn gaan innemen en vervolgens zelf hun plannen willen realiseren. Hierdoor is de monopoliepositie van de gemeente, zoals tot uiting komend in het actieve grondbeleid met het bijbehorende systeem van kostenverhaal voor publieke voorzieningen (met als basis het 'blauwe en 'bruine boekje), doorbroken en lijkt haar 'slechts' een regiefunctie te resten waarbij gebrekkig kostenverhaal en het gedrag van free-riders de beoogde locatieontwikkeling bemoeilijken. Deze conclusie doet echter geen recht aan de bestaande praktijk waarin de constructieve samenwerking tussen publieke en private partijen veelvuldig gestalte krijgt in vrijwillige exploitatie- of ontwikkelingsovereenkomsten.

In de enge zin van het kostenverhaal is de inzet van de Grondexploitatiewet conform de nog vast te stellen kostensoortenlijst dan ook als aanvullend te bestempelen. Wanneer echter het ruimere perspectief van de locatieontwikkeling wordt gekozen, blijkt de positie van de gemeenten met de komst van de Grondexploitatiewet wel degelijk te zijn versterkt. Te wijzen valt op de publiekrechtelijke afdwingbaarheid van 100% kostenverhaal (de stok achter de deur), de mogelijkheid tot het opnemen van programmatische locatie-eisen (sociale woningbouw, particulier opdrachtgeverschap) en de mogelijkheid om ongewenst gedrag van een enkele partij te bestrijden door wanneer het bestemmingsplan en het exploitatieplan onherroepelijk zijn vastgesteld, tot versnelde onteigening over te kunnen gaan. (Hierdoor vindt als het ware indirect een ontkoppeling tussen grondeigendom en ontwikkelingsrecht plaats). Uitgaande van deze mogelijkheden kan worden geconcludeerd dat met de komst van de Grondexploitatiewet de positie, c.q. regiefunctie (Terpstra, 2002), van de gemeenten, ook zonder relevant eigen grondbezit, zeer zeker wordt versterkt. Tegelijkertijd kan er bij de toepassing van de wet sprake zijn van complicerende complexe, vertraging gevende, procedures en onduidelijkheden. Te denken valt aan: de uiteindelijke verduidelijking van de limitatieve kostensoortenlijst, de te hanteren kengetallen, de verwachtingspatronen van de betrokken publieke en private partijen en de invulling van criteria als profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Dit alles betekent dat hoewel de Grondexploitatiewet enerzijds aan het kostenverhaal een steviger juridische basis geeft en naar verwachting tot duidelijker afspraken met private partijen zal kunnen leiden, de gemeenten zich anderzijds nog veel, deels nauwelijks tot niet lonende, inspanningen zullen moeten getroosten bij de implementatie van deze wet (Ten Have, 2006). Uiteindelijk zal een succesvolle locatieontwikkeling ook na de invoering van de grondexploitatiewet het best te realiseren zijn op basis van een vrijwillige overeenkomst tussen publieke en private partijen, die op hun beurt oog hebben voor het gezamenlijke belang als win-win situatie.