

# Woord vooraf

Dit boek is een bewerking en uitbreiding van mijn boek *Wegwijzer exploitatieplannen* waarvan de kopij in maart 2010 is afgerond.<sup>1</sup> De Grondexploitatiewet, opgenomen in afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), was nog maar relatief korte tijd in werking (vanaf 1 juli 2008). Er waren al de nodige exploitatieplannen vastgesteld, maar er was nog nauwelijks jurisprudentie gevormd. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) was nog niet in werking getreden. Sindsdien heeft de in 2008 begonnen recessie op de vastgoedmarkt zich voortgezet. Dat heeft geleid tot het afboeken op gronden hetgeen vooral bij de grondposities van gemeenten de aandacht heeft getrokken. Het heeft geleid tot intensieve bezinning op grondbeleid en ruimtelijke ordening. De voorkeur van veel gemeenten voor actief grondbeleid is ingewisseld voor faciliterend grondbeleid of situationeel grondbeleid (per gebied aan de hand van de specifieke omstandigheden bezien of er actief of faciliterend wordt opgetreden). Er is groeiende aandacht ontstaan voor de toepassing organische gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie. Er is een wetgevingsoperatie gestart om allerlei wetten en regelingen op het vlak van omgevingsrecht te herzien, te integreren en te bundelen in een Omgevingswet. Daarvan is op 17 juni 2014 een wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aangeboden.

In dit boek is de opzet van mijn boek *Wegwijzer exploitatieplannen* opnieuw tot uitgangspunt genomen. Formuleringen zijn aangepast, diverse passages zijn uitgebreid en andere ingekort. Uitgegaan is van de huidige wet- en regelgeving.

Nieuwe onderdelen zijn de behandeling van jurisprudentie, de trend van organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie en de Omgevingswet.

De jurisprudentie is onderwerpsgewijs behandeld. Om de verwijzing naar jurisprudentie zo leesbaar mogelijk te houden is met verkorte aanduidingen gewerkt. Deze volledige verwijzingen worden genoemd in de lijst met verkorte aanduidingen van aangehaalde en behandelde jurisprudentie aan het eind van het boek, voorafgaande aan de bijlagen.

Het denken in termen van organische ontwikkeling veronderstelt kennis van de traditionele vorm van gebiedsontwikkeling, een vorm waarin gemeenten een belangrijke en intensieve rol vervullen en zich nadruk-

---

1 E.J. van Baardewijk, *Wegwijzer exploitatieplannen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2010.

kelijk bemoeien met gewenste programmering, kwaliteit, planning en fasering. Deze vorm wordt in dit boek ook wel als ontwikkelingsplanologie aangeduid. Die traditionele vorm is in dit boek als basis genomen voor de behandeling van het fenomeen grondexploitatieplan. Tussen de traditionele vorm en de organische vorm vallen allerlei tussenvarianten te onderkennen die gemeenten hanteren in het spanningsveld van recessie enerzijds en behoefte aan (her)ontwikkeling anderzijds. Dat maakt het werken met afdeling 6.4 van de Wro en in het bijzonder het werken met grondexploitatieplannen niet gemakkelijk. In dit boek wordt daar aandacht aan besteed, met name in hoofdstuk 10 over organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie. In hoofdstuk 11 wordt de grondexploitatieregeling van het wetsvoorstel Omgevingswet behandeld. Daar wordt gesproken over exploitatieregels en exploitatievoorschriften. In hoofdstuk 12 wordt aandacht besteed aan de grondexploitatieregeling in de Omgevingswet en uitnodigingsplanologie.

Dit boek is geschreven om hulp te bieden bij het tot stand brengen van exploitatieplannen. Het tot stand brengen is daarbij breed opgevat. Kern van het boek is het opstellen van de plannen zelf. Daaromheen is aandacht besteed aan processen rond voorbereiding, opstellen, vaststellen, zienswijzen, beroep, herziening, aan strategieën bij het nemen van besluiten over het werken met exploitatieplannen, aan vergunningverlening en handhaving.

Het boek is geschreven vanuit de optiek van de gemeente omdat het gemeenten zijn die exploitatieplannen vaststellen (ik verwaarloos nu gemakshalve de provincies en het Rijk). Bij het schrijven stonden overigens niet alleen gemeenten als doelgroep voor ogen, maar ook ontwikkelende partijen die te maken krijgen met exploitatieplannen. In onderhandelingen voorafgaand aan het vaststellen van exploitatieplannen of anders bij het beoordeelend van exploitatieplannen met het oog op het indienen van zienswijzen en beroep hebben zij baat bij inzicht in de praktijk waarin gemeenten tot exploitatieplannen komen. Vanuit het maatschappelijke belang van geslaagde gebiedsontwikkeling is het zaak dat zowel overheden als ontwikkelende partijen gezamenlijk op evenwichtige wijze aan deze gebiedsontwikkeling vormgeven.

In dit boek wordt bewust spaarzaam ingegaan op het andere fenomeen dat zo'n nadrukkelijke rol speelt in afdeling 6.4 Wro, namelijk de grondexploitatieovereenkomst. De reden daarvan is allereerst om te kunnen focussen op het exploitatieplan, maar in de tweede plaats ook omdat er een afzonderlijk boek over het maken van exploitatieovereenkomsten bestaat, geschreven door mr. M. (Manfred) Fokkema: *Wegwijzer exploitatieovereenkomsten*.<sup>2</sup> De voorloper van dit boek over het exploitatieplan, *Wegwijzer exploitatieplannen*, is in afstemming geschreven met *Wegwijzer exploitatieovereenkomsten*. Veel van die afstemming is in dit boek gehandhaafd.

2 M. Fokkema, *Wegwijzer exploitatieplannen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2010.

Ik wil mr. drs. E.R. (Erwin) Hijmans bedanken voor zijn commentaar bij een concept van dit boek. Verder bedank ik mevrouw M. (Mariska) van Rooijen voor de visualisering van een aantal voorbeelden.

Evert Jan van Baardewijk

Afgesloten op 15 december 2014

# Inhoudsopgave

	<b>Woord vooraf / 5</b>
	<b>Afkortingenlijst / 9</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding / 17</b>
<b>2</b>	<b>Grondexploitatiewet, exploitatieplan, grondbeleid / 23</b>
2.1	Grondexploitatiewet en exploitatieplan / 23
2.1.1	Inleiding / 23
2.1.2	Kostenverhaal / 24
2.1.3	Locatie-eisen / 26
2.1.4	Plicht en bevoegdheid tot vaststellen exploitatieplan / 28
2.2	Exploitatieplan en grondbeleid / 53
2.2.1	Exploitatieplan als instrument van grondbeleid / 53
2.2.2	Actief grondbeleid / 53
2.2.3	Faciliterend grondbeleid / 54
2.2.4	Wijzigingen in grondbeleidsinstrumentarium / 55
2.2.5	Afwegingen grondbeleidsinstrumentarium en proces rond voorbereiding exploitatieplannen / 59
<b>3</b>	<b>Betekenis bouwplan / 61</b>
<b>4</b>	<b>Gebiedsafbakening / 69</b>
4.1	Koppeling aan gebied ruimtelijk besluit / 70
4.2	Analyseren aangewezen bouwplannen en betekenis overgangsrecht / 70
4.3	Aanleg of aanpassing openbare voorzieningen / 75
4.4	Analyseren ruimtelijke en/of functionele samenhang / 78
4.5	Invloed gemeentepercelen en contractspcelen op gebiedsafbakening? / 94
<b>5</b>	<b>Verschillen exploitatieopzet en gemeentelijke grondexploitatie / 97</b>

---

<b>6</b>	<b>Inhoud exploitatieplan / 101</b>
6.1	De kaart van het exploitatiegebied / 102
6.2	Aandachtspunten voor de exploitatieopzet / 103
6.2.1	Inbrengwaarden / 105
6.2.1.1	Zorgvuldigheid bij het opnemen van inbrengwaarden / 105
6.2.1.2	Onafhankelijkheid taxaties / 113
6.2.1.3	Kenbaarheid taxatierapporten / 115
6.2.1.4	Taxatiemethoden en onderbouwing taxaties / 117
6.2.1.5	Bepalen inbrengwaarde bij toepassen aftrek artikel 6.19 Wro / 132
6.2.1.6	Verkeerswaarde of volledige schadeloosstelling? / 132
6.2.1.7	Omschakelen van verkeerswaarde naar volledige schadeloosstelling / 137
6.2.1.8	Inbrengwaarden in onderdelen van artikel 6.2.3 Bro / 138
6.2.2	Andere kosten in verband met de exploitatie / 142
6.2.3	Opbrengsten / 156
6.2.4	Tijdvak en fasering / 163
6.2.5	Wijze van kostentoerekening / 166
6.2.5.1	Uitgiftecategorieën / 167
6.2.5.2	Basiseenheden / 167
6.2.5.3	Bepalen gewichten / 168
6.2.5.4	Bepalen totaal aantal gewogen basiseenheden / 169
6.2.5.5	Verhaalbare kosten gedeeld door aantal gewogen basiseenheden / 169
6.2.5.6	Bepalen bruto- en nettoexploitatiebijdrage / 177
6.2.5.7	Betaling exploitatiebijdrage aan de vergunninghouder / 183
6.2.6	Verhaalscriteria toerekenbaarheid, profijt en proportionaliteit / 185
6.2.7	Binnenplanse verevening / 210
6.2.8	Bovenwijkse, bovenplanse kosten en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen / 214
6.2.8.1	Bovenwijkse kosten / 217
6.2.8.2	Bovenplanse kosten en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen / 220
6.2.9	Betekenis van de structuurvisie voor de praktijk van bovenplanse verevening / 227
6.2.10	Kosten en opbrengsten van exploitaties in de nabije toekomst / 231
6.2.11	Percentage gerealiseerde kosten / 232
6.3	De omschrijving van werken en werkzaamheden / 233
6.4	Regels voor de werken en werkzaamheden / 236
6.4.1	Regels voor het bouwrijp maken van de bouwkavels / 237
6.4.2	Regels voor de inrichting van de openbare ruimte / 238
6.4.2.1	Duurzaamheid en ecologie bij de inrichting van de openbare ruimte / 239
6.4.3	Regels voor de aanleg van nutsvoorzieningen / 240

6.4.4	Regels voor de uitvoering van deze werken en werkzaamheden / 240
6.4.4.1	Regels over ontwerp, inrichtingsplan en bestek / 240
6.4.4.2	Aanbestedingsregels / 245
6.4.4.3	Regels over het uitvoeringsproces, het toezicht en de inspectie / 250
6.5	Regels voor de woningbouwcategorieën / 252
6.5.1	Sociale huurwoningen en sociale koopwoningen / 253
6.5.2	Kavels in particulier opdrachtgeverschap / 255
6.5.3	Aantallen en situering sociale woningbouw en kavels in particulier opdrachtgeverschap / 256
6.5.4	Categorieën woningzoekenden kavels in particulier opdrachtgeverschap / 257
6.5.5	Methode van toewijzing van kavels in particulier opdrachtgeverschap / 258
6.5.6	Prijsvorming van kavels voor particulier opdrachtgeverschap / 260
6.5.7	Vervreemding van kavels voor particulier opdrachtgeverschap / 262
6.5.8	Tegengaan van speculatie / 262
6.6	Regels voor faseringen en koppelingen / 269
6.7	Verbods- en afwijkingsbepalingen / 284
6.8	Beoogde verwervingen / 286
6.8.1	Verwerving, onteigening en zelfrealisatie / 286
6.8.2	Beschrijving beoogde verwervingen / 293
6.8.3	Beoogde verwervingen in relatie tot uitvoerbaarheid bestemmingsplan / 298
6.9	Overige kaarten: grondgebruikskaart, verwervingskaart, uitgifteprijzenkaart, faserings- en koppelingskaart / 304
6.9.1	Grondgebruikskaart / 306
6.9.1.1	Basisgrondgebruikskaart / 306
6.9.1.2	Verkavelingskaart / 306
6.9.1.3	Inrichtingskaart openbaar gebied / 308
6.9.1.4	Woningbouwcategorieënkaart / 309
6.9.2	Verwervingskaart / 310
6.9.3	Uitgifteprijzenkaart / 310
6.9.4	Faserings- en koppelingskaart / 311
<b>7</b>	<b>Soorten exploitatieplannen en combinatie met ruimtelijke plannen / 313</b>
7.1	Relatie tussen ruimtelijke plannen en exploitatieplannen / 313
7.2	Gedetailleerd exploitatieplan / 316
7.3	Globaal exploitatieplan bij globaal uit te werken bestemmingsplan / 320
7.4	Exploitatieplan bij globaal eindplan / 334
7.5	Exploitatieplan bij wijzigingsplan / 336

- 
- 7.5.1 Probleemstelling: exploitatieplan herzien of altijd apart exploitatieplan? / 337
  - 7.5.2 Doorwerking wijzigingsplannen naar kostenverhaal / 340
  - 7.5.3 Afwegingen wel of geen afzonderlijk exploitatieplan bij wijzigingsplan / 342
  - 7.5.4 Wijzigingsbevoegdheden met het oog op een latere regeling van kostenverhaal / 343
  
  - 8 Processen bij het maken, herzien en intrekken van exploitatieplannen / 351**
    - 8.1 Voorbereiding exploitatieplannen / 351
    - 8.1.1 Onderscheid ontwerpbesluit en vaststellingsbesluit / 351
    - 8.1.2 Kennisgeving ontwerp aan kadastrale eigenaren / 351
    - 8.1.3 Kennisgeving langs elektronische weg en digitaliseringsvereisten / 352
    - 8.1.4 Openbaarheid exploitatieplan / 353
    - 8.2 Vaststellen exploitatieplannen / 355
    - 8.3 Zienswijzen en beroep / 357
      - 8.3.1 Rechtstreeks beroep / 357
      - 8.3.2 Procedure / 358
      - 8.3.3 Belanghebbenden / 358
      - 8.3.4 Exploitatieplan en ruimtelijk plan voor beroep één besluit / 374
        - 8.3.4.1 Gevolgen beroep tegen bestemmingsplannen voor exploitatieplannen / 375
        - 8.3.4.2 Gevolgen beroep tegen exploitatieplannen voor bestemmingsplannen / 378
    - 8.4 Herzieningen van het exploitatieplan / 382
    - 8.5 Afrekening door herberekening en verrekening / 387
    - 8.6 Looptijd en intrekking van het exploitatieplan / 390
    - 8.7 Intergemeentelijke exploitatieplannen / 391
  
  - 9 Vergunningtoetsing, betaling en handhaving betaling en locatie-eisen / 395**
    - 9.1 Vergunningtoetsing, betaling en handhaving betalingsvoorschrift / 395
    - 9.2 Handhaving locatie-eisen / 402
      - 9.2.1 Weigering bouwomgevingsvergunning / 403
      - 9.2.2 Bestuursrechtelijke handhaving / 403
      - 9.2.3 Strafrechtelijke handhaving / 405
  
  - 10 Grondexploitatie-regeling, organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie / 407**
    - 10.1 Organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie / 407
      - 10.1.1 Organische ontwikkeling / 407
      - 10.1.2 Uitnodigingsplanologie / 410

10.2	De grondexploitatie­regeling in relatie tot organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie / 412
10.3	Het exploitatieplan bij uitnodigingsplanologie / 416
10.3.1	Onzekerheden ten aanzien van programma / 416
10.3.1.1	Maximaal programma of minder? / 417
10.3.1.2	Opbrengstcapaciteit en gewichten / 421
10.3.2	Onzekerheden ten aanzien van de inrichting van de openbare ruimte / 423
10.3.3	Onzekerheden ten aanzien van tijdvak en fasering / 424
10.3.3.1	Tijdvak / 425
10.3.3.2	Fasering / 428
10.3.4	Onzekerheden en koppelingsregels / 428
<b>11</b>	<b>De grondexploitatie­regeling in de Omgevingswet / 431</b>
11.1	Het stelsel van de Omgevingswet / 431
11.2	De grondexploitatie­regeling in de Omgevingswet / 435
11.3	Exploitatieregels en exploitatievoorschriften / 436
11.3.1	Exploitatieregels en exploitatievoorschriften in plaats van exploitatieplan / 436
11.3.2	Inhoud exploitatieregels/exploitatievoorschriften / 439
11.3.3	De exploitatieopzet / 439
11.3.4	Kostensoorten en bijkomende kosten / 440
11.3.5	Betekenis van begrenzing exploitatie en binnenplanse verevening / 441
11.3.6	Mogelijkheid tot weigeren omgevingsvergunning bij exploitatietekort / 441
11.3.7	Globaliteit / 444
11.3.8	Herziening, afrekening en intrekking exploitatieregels/exploitatievoorschriften / 446
11.3.9	Vergoeding kosten werkzaamheden exploitant / 447
11.3.10	Sancties bij overschrijden termijn van betaling exploitatiebijdrage / 448
11.3.11	Procedures en belanghebbendheid / 448
11.4	De grondexploitatie­regeling ten aanzien van overeenkomsten / 449
<b>12</b>	<b>De grondexploitatie­regeling in de Omgevingswet en uitnodigingsplanologie / 453</b>
12.1	Organische ontwikkeling en uitnodigingsplanologie in de Omgevingswet / 453
12.2	Doorschuiven van exploitatievoorschriften naar omgevingsvergunning / 456
12.3	Weigeren omgevingsvergunning bij tekort / 459
12.4	Globale exploitatieregels / 463
12.5	Tijdvak en fasering / 464



---

**Literatuurlijst / 467****Lijst met verkorte aanduidingen van aangehaalde en behandelde jurisprudentie (chronologisch) / 469****Bijlagen / 473**

- Bijlage 1** Afdeling 6.4 van de Wro en de artikelen 8.1, 8.2 lid 1 sub h en lid 5 en 8.3 lid 3 Wro / 475
- Bijlage 2** Besluit ruimtelijke ordening, artikel 1.1.1 en afdeling 6.2 / 485
- Bijlage 3** Invoeringswet Wro, artikelen 9.1.17, 9.1.19 en 9.1.20 / 491
- Bijlage 4** Wabo, artikelen 2.1 lid 1, 2.10 lid 1 sub c, 2.10 lid 2, 2.11, 2.12 lid 1 en 3.5 / 493
- Bijlage 5** Ministeriële regeling omgevingsrecht, artikel 2.3 aanhef en sub j en de toelichting daarop / 497
- Bijlage 6** Gemeentewet, artikel 222 / 499
- Bijlage 7** Onteigeningswet, artikelen 40 en 40b tot en met 40f / 501
- Bijlage 8** Ontwerp ministeriële regeling plankosten exploitatieplan / 503
- Bijlage 9** Wetsvoorstel Omgevingswet met betrekking tot grondexploitatieregeling / 509

# Hoofdstuk 1

## Inleiding

In de Wro is in afdeling 6.4 de Grondexploitatiewet opgenomen. Doel van die wet is het verbeteren van de mogelijkheden tot het verhalen van de kosten van grondexploitatie, het creëren van mogelijkheden tot binnenplanse verevening van die kosten en van de mogelijkheden om locatie-eisen te stellen en op die wijze regie uit te oefenen op de gebiedsontwikkeling. Deze doelen kunnen zowel op privaatrechtelijke als op publiekrechtelijke wijze worden nagestreefd. Privaatrechtelijk gebeurt dat via een anterieure of posterieure exploitatieovereenkomst. Op publiekrechtelijke wijze gebeurt dat via een grondexploitatieplan (hierna meestal kortweg exploitatieplan genoemd). Het kostenverhaal wordt dan afdwongen via de bouwomgevingsvergunning. Sommige locatie-eisen spelen een rol bij de toetsing van de vergunningaanvraag. Het afdwingen van andere locatie-eisen kan alleen langs de weg van bestuursrechtelijke handhaving.

Het vaststellen van exploitatieplannen is verplicht wanneer ruimtelijke besluiten zoals bestemmingsplannen een bouwplan mogelijk maken (artikel 6.12 Wro). Op deze plicht bestaan uitzonderingen. Kort gezegd houden die in dat de verplichting om een exploitatieplan vast te stellen niet aanwezig is als het kostenverhaal anderszins is verzekerd én het niet nodig is om locatie-eisen te stellen. Kostenverhaal en de eventuele locatie-eisen zijn dan geregeld op een privaatrechtelijke manier.

De gelijktijdige vaststelling van ruimtelijke plannen en exploitatieplannen leidt tot een noodzaak om ruimtelijke plannen en exploitatieplannen goed op elkaar af te stemmen. Dit blijkt bijvoorbeeld als het gaat om het detailniveau van beide planvormen en om de mate van flexibiliteit. Het exploitatieplan is in bepaalde opzichten een uitvoeringsplan bij een ruimtelijk plan. Er kan zelfs sprake zijn van een wederzijdse beïnvloeding.

Exploitatieplannen kunnen worden beschouwd als een publiekrechtelijke achtervang voor het geval privaatrechtelijke overeenstemming voor kostenverhaal en locatie-eisen niet voor het gehele exploitatiegebied kan worden bereikt of niet op tijd kan worden bereikt. Ook indien privaatrechtelijk wel overeenstemming wordt bereikt, kunnen er redenen zijn om desondanks een exploitatieplan vast te stellen. Bijvoorbeeld wanneer het exploitatieplan als betalingsgarantie wordt gebruikt en/of met het oog op een mogelijk faillissement van contractpartijen.

Om deze redenen is het voor de praktijk verstandig om te denken en te werken vanuit de publiekrechtelijke mogelijkheden van het exploitatieplan, al was het alleen om het onderhandelingskader voor de privaatrechtelijke route in beeld te hebben en om een kader te hebben voor afwegingen rond eventueel ongeoorloofde staatssteun.

In dit boek wordt het publiekrechtelijke spoor daarom beschouwd als het *denk- en werkkader* voor overheden voor de realisatie van gebiedsontwikkelingen.

De praktijk wijst uit dat bij het maken van exploitatieplannen allerlei zaken uit de praktijk van het grondbeleid en gebiedsontwikkelingen een rol spelen, zoals:

- het exploitatieplan als instrument van gemeentelijk grondbeleid;
- de relatie van het grondbeleid met de onderbouwing van een paragraaf in het exploitatieplan over beoogde verwervingen of beoogde onteigeningen;
- het maken van een exploitatieopzet bij het exploitatieplan vergezeld van een vergelijking met de gemeentelijke grondexploitatie;
- het proces van rekenen en tekenen en dus de relatie met het stedenbouwkundige programma;
- het ontwerp van de inrichting voor de openbare ruimte als detaillering van het stedenbouwkundige programma; de bijbehorende kwaliteitsniveaus en de kostenconsequenties daarvan;
- de vertaling van de inrichting voor de openbare ruimte en de kwaliteit daarvan in voorschriften;
- de termijnen van de grondexploitatie afgezet tegen keuzes over eventuele faseringen in de uitvoering;
- de keuze voor faseringen mede in relatie tot een keuze om te werken met globale uit te werken bestemmingen of mengvormen van globale en directe bestemmingen.

Waar dergelijke zaken bij elkaar komen vereist het maken van exploitatieplannen zorg en inspanning. Er kunnen strategische keuzes nodig zijn, er is afstemming nodig met de ruimtelijke planvorming en daarvoor is tijd nodig in het proces van voorbereiding.

Dit boek beoogt een hulp te zijn voor de praktijk bij het opstellen van exploitatieplannen. Het biedt inzicht aan degenen die binnen de kaders van exploitatieplannen moeten werken en hun rechtspositie willen kunnen bepalen.

Uiteraard is daarbij een theoretische ondergrond nodig. Dit boek biedt daarom een wisselwerking tussen praktijk en theorie. Daarbij is een aantal beperkingen in acht genomen. Er is het een en ander aan literatuur verschenen over de toepassing van de Grondexploitatiewet. De VNG, de VVG en het Ministerie van VROM hebben een Voorbeeld exploitatieplan met toelichting