

Vergaderjaar 2004–2005

**30 218**

## **Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 18 februari 2005 en het nader rapport d.d. 31 augustus 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 22 november 2004, no. 04.004391, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie, met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel strekt ertoe in de Wet ruimtelijke ordening, waarvoor thans een voorstel van wet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in behandeling is<sup>2</sup>, een afdeling met regels inzake de grondexploitatie in te voeren en in die wet tevens een grondslag te leggen voor het stellen van locatie-eisen in bestemmingsplannen en projectbesluiten.*

*De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel onder meer opmerkingen over het naast elkaar bestaan van het privaatrechtelijk en publiekrechtelijk kostenverhaal, de verhouding tussen het in te voeren exploitatieplan en bestemmingsplan of projectbesluit, de organisatie van de rechtsbescherming en de transparantie van het voorgestelde stelsel. Hij is van oordeel dat het voorstel een nieuw publiekrechtelijk instrument aan het bestaande instrumentarium voor kostenverhaal toevoegt, waaraan op een gecompliceerde en weinig duidelijke wijze vorm is gegeven. In verband daarmee geeft de Raad in overweging het voorstel nader te overwegen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 november 2004, no. 04.004391, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovengemelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 februari 2005, no. W08.04.0556/V, bied ik u hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.  
<sup>2</sup> Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nrs. 1–2.

#### *1. Inleiding.*

*Ter inleiding van zijn advies gaat de Raad in op de aanleiding voor het wetsvoorstel en de kern van het voorgestelde systeem.*

*a. Het probleem en het doel van de voorgestelde oplossing.*

Aan de memorie van toelichting kan het volgende worden ontleend. Aanleiding voor het wetsvoorstel is het tekortschieten van de huidige wettelijke instrumenten voor het kostenverhaal door de gemeenten, te weten de exploitatieovereenkomst en de baatbelasting. Zo kan via de baatbelasting maar een deel van de kosten voor de ontwikkeling en het bouwrijp maken van bouwlocaties worden verhaald, terwijl de exploitatieovereenkomst vaak tot langdurige onderhandelingen aanleiding geeft en tekortschiet doordat zogenaamde «free riders» de dans ontspringen. Voorts ontbreken bij particuliere grondexploitatie de noodzakelijke instrumenten voor verevening, waardoor onrendabele delen van bouwlocaties niet gerealiseerd dreigen te worden. Ook ontbreekt een toereikend publiekrechtelijk instrument voor het stellen van locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie waar dit vanuit een oogpunt van volkshuisvesting zeer wenselijk is. Vooral de effectivering van wensen van toekomstige eigenaren/bewoners, het zogenaamd particulier opdrachtgeverschap, komt onvoldoende van de grond. Ook bij de overdracht en inrichting van gronden die voor openbare ruimte bestemd zijn treden knelpunten op.

Doel van het wetsvoorstel is de gemeenten een meer op de eisen van vandaag toegesneden publiekrechtelijk instrumentarium te bieden voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. Tevens wordt beoogd knelpunten bij privaatrechtelijk optreden van de gemeente op te lossen. Deze doelstelling kan de Raad onderschrijven.

*b. Kern van het voorgestelde systeem.*

Bij het kostenverhaal blijft het primaat van het privaatrechtelijk spoor in stand. Gemeenten kunnen hun kostenverhaal blijven effectueren door middel van gronduitgifte en overeenkomsten met projectontwikkelaars. Wel moet de gemeenteraad met betrekking tot de grondexploitatie een verordening vaststellen die in ieder geval de procedure regelt voor het sluiten van een overeenkomst over grondexploitatie (artikel 6.23)<sup>1</sup>. Het voorgestelde publiekrechtelijke instrumentarium, dat met het wetsvoorstel wordt geïntroduceerd, wordt slechts toegepast ten aanzien van grondeigenaren met wie geen exploitatieovereenkomst kan worden gesloten en fungeert als stok achter de deur. Eisen voor kostenverhaal, locatie-eisen voor de inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen, alsmede voor bouwrijp maken, kunnen worden opgenomen in een exploitatieplan. Locatie-eisen ten aanzien van woningbouwcategorieën dienen te worden gesteld in een bestemmingsplan. Het kostenverhaal vindt plaats via de bouwvergunning en zal in de plaats treden van de baatbelasting, die overigens wel wordt gehandhaafd maar alleen zal dienen voor verhaal van kosten die niet via de bouwvergunning worden verhaald. Ook de locatie-eisen worden getoetst bij de bouwvergunning.

De gemeenteraad kan een exploitatieplan vaststellen voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen, wanneer het verhaal van de kosten van exploitatie van de in het gebied van het bestemmingsplan of project gelegen gronden en het stellen van de locatie-eisen niet anderszins is verzekerd. Indien dat wel het geval is, kunnen de kosten niet meer via de bouwvergunning worden verhaald. Het kan desondanks nodig zijn om een exploitatieplan op te stellen ten aanzien van grondeigenaren waarmee geen exploitatieovereenkomst kan worden gesloten. Vanaf het moment dat dit publiekrechtelijke spoor wordt opgezet wordt het exploitatieplan wel maatgevend en moet bij het sluiten van exploitatieovereenkomsten met andere grondeigenaren dit plan in acht worden genomen. Alleen over onderwerpen die niet in het exploitatieplan zijn opgenomen kan dan nog vrij worden onderhandeld.

Een exploitatieplan kan worden vastgesteld in samenhang met of vooruitlopend op een bestemmingsplan of projectbesluit. Het plangebied van een exploitatieplan hoeft echter niet altijd samen te vallen met dat van een bestemmingsplan. Het gebied van een bestemmingsplan kan door meerdere exploitatieplannen worden bestreken. Het omgekeerde is ook mogelijk. Naar de mening van de Raad worden met deze opzet het beoogde kostenverhaal en het stellen van locatie-eisen op verschillende punten gecompliceerd. Hierop zal hij hierna terugkomen.

---

<sup>1</sup> Zie ook het huidige art. 42 WRO.

## 1. inleiding

Met genoegen constateer ik dat de Raad van State in zijn advies de doelstellingen van het wetsvoorstel onderschrijft. Niettemin geeft de Raad in overweging het voorstel nader te overwegen. Hij is van oordeel dat het voorstel een nieuw publiekrechtelijk instrument aan het bestaande instrumentarium voor kostenverhaal toevoegt, waaraan op een gecompliceerde en weinig duidelijke wijze vorm is gegeven.

Met de Raad ben ik van oordeel dat het voorstel gecompliceerd is. Eenvoudiger oplossingen zijn om die reden bij het opstellen van het wetsvoorstel dan ook uitvoerig onderzocht. Natuurlijk had gekozen kunnen worden voor een exclusief publiekrechtelijk stelsel. Daartoe waren zelfs verschillende varianten uitgewerkt en voorgelegd aan betrokken partijen en deskundigen. Zo'n zuiver publiekrechtelijke oplossing bleek echter op grote bezwaren te stuiten bij degenen die er in de praktijk mee zouden moeten werken. Er was dus geen maatschappelijk draagvlak voor te vinden. Bovendien zou een dergelijke oplossing al snel leiden tot hoge lasten voor gemeenten, bedrijven en rechterlijke macht, waartegen ook – terecht – de nodige bezwaren zijn in te brengen.

Daarom is daar uiteindelijk vanaf gezien en is gekozen voor een zogenoemd gemengd stelsel; dit in het besef dat zo'n stelsel in elk geval op een noodzakelijk draagvlak kan rekenen. Onvermijdelijk gevolg daarvan is een grotere complexiteit, waar betrokken partijen echter wel mee kunnen werken. Wanneer bovendien wordt gekeken naar de positieve kant van de balans, is de uiteindelijk in het wetsvoorstel ingeslagen weg behoorlijk begaanbaar. De Raad van State gaat in het vervolg van zijn advies in op concrete suggesties ter vermindering van de complexiteit binnen het gekozen stelsel. Graag heb ik deze ter harte genomen om waar mogelijk te komen tot vereenvoudiging en verduidelijking van het wetsvoorstel met de daarbij behorende memorie van toelichting.

## 2. Samenhang met het gemeentelijke grondbeleid.

*In paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting wordt onder het hoofdde ontwikkelingsproces gesteld dat kenmerkend voor het ontwikkelingsproces is, dat eigendom een zeer bepalende factor is. Dit proces gaat, aldus de toelichting, gepaard met onzekerheden, enerzijds over de kosten en kwaliteitseisen die bij locatieontwikkeling wenselijk zijn, anderzijds over de doeltreffendheid van de te hanteren instrumenten: exploitatieovereenkomst, pps-contracten<sup>1</sup>, baatbelasting, bestemmingsplan, voorkeursrecht en onteigening. Gesteld wordt onder meer dat gemeentebesturen pas een bestemmingsplan herzien of een projectbesluit vaststellen nadat voldoende gronden zijn verworven of bindende afspraken zijn gemaakt met eigenaars. Wordt het bestemmingsplan eerder herzien, dan verliest de gemeente haar belangrijkste onderhandelingsinstrument. Het bestemmingsplan is volgens de toelichting ongewenst in de onderhandelingsfase, maar wel een voorwaarde voor de al snel daarop volgende realisatiefase. Het bestemmingsplan is daardoor vaak een vertragende factor in het ontwikkelingsproces. De Raad merkt op dat het wetsvoorstel de huidige situatie niettemin in stand laat en alleen een publiekrechtelijk instrument in de vorm van een exploitatieplan aan het bestaande instrumentarium toevoegt. Dit publiekrechtelijke instrument is bedoeld om grondeigenaren die met betrekking tot hun gronden in het bestemmingsplangebied niet bereid zijn een overeenkomst te sluiten met de gemeente over het kostenverhaal en locatie-eisen, langs publiekrechtelijke weg te kunnen dwingen hun bijdrage aan de exploitatiekosten voor het gebied te leveren. Genoemde passage in de memorie van toelichting stelt echter in feite het veel bredere vraagstuk van het gemeentelijke grondbeleid in zijn algemeenheid aan de orde, maar doet dit op onvolledige wijze en laat daarbij veel vragen open. De Raad betwijfelt of, gelet op de beperkte strekking van het wetsvoorstel en op de voortgaande parlementaire behandeling van het grondbeleid<sup>2</sup>, deze passage nodig is. Het wetsvoorstel kan immers slechts een oplossing bieden voor een deel van het probleem, namelijk het kostenverhaal. Voor het aangeven van de bredere context waarin het wetsvoorstel moet worden gezien, kan worden volstaan met een verwijzing naar de zojuist bedoelde Kamerstukken. Indien de passage wordt gehandhaafd, dient zij te worden aangevuld met een passage waarin een visie wordt*

<sup>1</sup> Pps = publiek-private samenwerking.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2004/05, 27 581.

*gegeven omtrent het ruimtelijk en grondbeleid waarin dit wetsvoorstel zou passen en ook aandacht wordt besteed aan andere wettelijke instrumenten, zoals de Wet voorkeursrecht gemeenten en de onteigeningswet. De Raad adviseert paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting in het licht van het bovenstaande aan te passen.*

## **2. samenhang met het gemeentelijke grondbeleid**

Terecht merkt de Raad op dat de genoemde passage in paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting het bredere vraagstuk van het gemeentelijke grondbeleid in zijn algemeenheid aan de orde stelt, maar dit op onvolledige wijze doet en daarbij veel vragen open laat. Zijn advies om de desbetreffende passage in de memorie van toelichting te schrappen heb ik daarom gevolgd.

## **3. Het door de gemeente te hanteren kostenverhaal.**

*Het voorgestelde wettelijke systeem gaat uit van een privaatrechtelijk stelsel, dat aangevuld wordt met een publiekrechtelijk instrument voor gevallen waarin het privaatrechtelijke systeem niet werkt. Dit systeem geeft de Raad aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.*

- a. Naar de mening van de Raad zal voorkomen moeten worden dat er belangrijke verschillen ontstaan tussen de toepassing van het ene dan wel het andere stelsel, waarbij gedacht kan worden aan de exploitatieopzet en de daarin op te nemen opbrengsten en verhaalbare kostensoorten. De gemeente kan beginnen met het privaatrechtelijk spoor te volgen en een overeenkomst met een grondeigenaar sluiten en vervolgens alsnog een exploitatieplan opstellen, dat vervolgens ingevolge artikel 6:24, tweede lid, van het wetsvoorstel door het college van burgemeester en wethouders in acht moet worden genomen bij het aangaan van een volgende overeenkomst. Het exploitatieplan is echter geen uitgangspunt meer voor een voordien gesloten exploitatieovereenkomst. De Raad adviseert in de toelichting nader op dit punt in te gaan.*
- b. In dit verband is ook niet duidelijk in hoeverre de gemeenteraad door het stellen van algemene regels in de in de in artikel 6.23 bedoelde verordening nog enige aanwijzingen aan burgemeester en wethouders kan geven die voorkomen dat er sprake zal zijn van een verschillende behandeling van grondeigenaren, zonder dat daarvoor goede redenen zijn. Dit artikel bepaalt slechts dat in de verordening in ieder geval de procedure geregeld wordt voor het sluiten van een overeenkomst over grondexploitatie. Ook uit de toelichting bij dit artikel wordt niet duidelijk wat de aard en de inhoud van de bij de verordening te geven regels zal moeten zijn en wat precies wordt bedoeld met de passage «waarin wordt aangegeven hoe de gemeente omgaat met particuliere eigenaren die een overeenkomst willen aangaan». Betreft het hier algemene regels of uitsluitend procedureregels?*

*De Raad adviseert in de toelichting aan het hierboven aan de orde gestelde punt aandacht te besteden en artikel 6.23 te verduidelijken.*

## **3. het door de gemeente te hanteren kostenverhaal**

In de toelichting is thans nader ingegaan op de door de Raad aan de orde gestelde punten. Met deze verduidelijking wordt een aanpassing van de tekst van artikel 6.23 echter niet meer noodzakelijk geoordeeld.

## **4. De verhouding tussen exploitatieplan en bestemmingsplan respectievelijk projectbesluit.**

*In paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de vaststelling van een exploitatieplan vaak zal samenvallen met die van een bestemmingsplan en dat bestemming en exploitatie nauw met elkaar zijn verbonden. Hetzelfde geldt voor een projectbesluit. Deze samenhang blijkt ook uit artikel 6.12, waarvan het vierde lid bepaalt dat het exploitatieplan wordt vastgesteld uiterlijk op de dag waarop het bestemmingsplan of projectbesluit waarop het betrekking heeft, wordt vastgesteld. Desondanks bevat het exploitatieplan een eigen kaart van het exploitatiegebied, kan worden afgezien van het opstellen van een exploitatieplan (artikel 6.12, tweede lid) en wordt de vaststelling van een exploitatieplan gezien als een apart besluit waartegen afzonderlijk beroep openstaat. Daarnaast laat het wetsvoorstel de mogelijkheid open dat een exploitatieplan wordt opgesteld vooruitlopend op de vaststelling van een bestemmingsplan of een projectbesluit, terwijl de begrenzingen van de plangebieden niet met elkaar behoeven overeen te komen.*

*De Raad merkt op dat een bestemmingsplan, alsook een projectbesluit, vergezeld dienen te gaan van een exploitatieopzet, zodat het, mede gelet op de nauwe samenhang tussen bestemmingsplan respectievelijk projectbesluit en exploitatieplan, in de rede ligt exploitatieplan onderdeel uit te doen zijn van het bestemmingsplan respectievelijk het projectbesluit, dan wel beide planprocessen parallel te laten verlopen, zodat ze inhoudelijk op elkaar kunnen worden afgestemd. Zowel de afweging van de ruimtelijk relevante belangen als de rechtszekerheid van particuliere exploitanten is daarmee gediend. Op die wijze zou ook kunnen worden voorkomen dat nadere uitwerkingen die in een bestemmingsplan of uitwerkingsplan zouden kunnen worden opgenomen, met toepassing van artikel 6.13, tweede lid, slechts een tijdelijke regeling<sup>1</sup> krijgen in een exploitatieplan. Een geïntegreerde of parallelle besluitvorming biedt tevens de mogelijkheid de rechtsbescherming te coördineren en zou op deze wijze tegemoet kunnen komen aan de bezwaren die de Raad in punt 5 terzake heeft geformuleerd. Verder sluit de gekozen opzet niet uit dat uitwerkingen van planologische aard een plaats krijgen in een exploitatie-overeenkomst in plaats van dat deze met de daarbij geldende waarborgen voor zorgvuldige besluitvorming in een bestemmingsplan of projectbesluit worden opgenomen.*

*Naar het oordeel van de Raad dient er aan te blijven worden gehecht dat het primaat ligt bij de ruimtelijke ordening en dus bij het bestemmingsplan of ruimtelijk onderbouwd projectbesluit. Uiteraard dient een bestemmingsplan of projectbesluit vergezeld te gaan van een zodanige exploitatieopzet dat het plan economisch uitvoerbaar is, maar dat kan niet betekenen dat uitgegaan wordt van een exploitatieplan waaraan het bestemmingsplan of de ruimtelijke onderbouwing van het projectbesluit ondergeschikt wordt gemaakt. Tegen deze achtergrond adviseert de Raad de samenhang tussen exploitatieplan en bestemmingsplan of projectbesluit nader te bezien.*

#### 4. de verhouding tussen exploitatieplan en bestemmingsplan respectievelijk projectbesluit

Naar aanleiding van de overwegingen van de Raad is de samenhang tussen exploitatieplan en bestemmingsplan of projectbesluit opnieuw bezien. Het zal niet verbazen dat ik het eens ben met de Raad waar deze stelt dat het primaat dient te liggen bij de ruimtelijke ordening en dat het uit dien hoofde minder wenselijk is om vooruitlopend op een bestemmingsplan of een projectbesluit een exploitatieplan vast te stellen. Ook qua begrenzing moeten een exploitatieplan en bestemmingsplan met elkaar overeen kunnen stemmen, zoals de Raad van State suggereert. Desgewenst kan gekozen worden voor een globaal, nog uit te werken bestemmingsplan. Het kan echter voorkomen dat de ontwikkeling van aangrenzende gebieden, die ruimtelijk en financieel samenhangen met het exploitatiegebied, nog onvoldoende uitgekristalliseerd is om al in het globale bestemmingsplan op te nemen. Voor zover zo'n ontwikkeling kosten met zich meebrengt die ten dele dienen te worden toegerekend aan het exploitatiegebied, kunnen deze in het exploitatieplan worden opgenomen in de post bovenplanse kosten.

De Raad adviseert voorts het exploitatieplan onderdeel te doen zijn van het bestemmingsplan respectievelijk het projectbesluit, dan wel beide planprocessen parallel te laten verlopen, zodat ze inhoudelijk op elkaar kunnen worden afgestemd. Integratie levert als belangrijkste probleem op, dat een exploitatieplan jaarlijks moet worden herzien, terwijl een bestemmingsplan beoogt voor veel langere termijn duidelijkheid en rechtszekerheid te bieden. Gezien de hiervoor voorgestelde nauwere koppeling tussen exploitatieplan en bestemmingsplan of projectbesluit, kan ik mij vinden in het voorstel van de Raad voor een parallelschakeling. Het wetsvoorstel is dan ook in die zin aangepast.

---

<sup>1</sup> Namelijk ten aanzien van werken en werkzaamheden die strekken tot de realisering van bepaalde bestemmingen, waaronder de inrichting van de openbare ruimte. De toelichting op artikel 6.12 gaat uit van een tijdelijke regeling. Daarbij wordt waarschijnlijk bedoeld op de nadere regeling in de algemene maatregel van bestuur op grond van het zevende lid.

#### 5. Organisatie van de rechtsbescherming.

*Indien het kostenverhaal en de locatie-eisen geregeld zijn in door de gemeente met één of meer grondeigenaren gesloten overeenkomsten, zullen geschillen tussen de betrokken partijen beslecht moeten worden door de civiele rechter. Tegen een gelijktijdig met een bestemmingsplan vastgesteld exploitatieplan kan ingevolge het voorgestelde onderdeel f van artikel 8.2, eerste lid, in eerste en enige aanleg beroep ingesteld worden bij de Afdeling bestuursrechtspraak, en tegen een aan een projectbesluit gekoppeld of op een bestemmingsplan of*

*projectbesluit vooruitlopend plan bij de rechtbank met hoger beroep bij de Afdeling. Tegen de jaarlijkse herziening van een exploitatieplan staat in alle gevallen rechtsbescherming in twee instanties open. Verder is, nu er sprake is van afzonderlijke besluiten, niet duidelijk wat het lot zal zijn van het bestemmingsplan als het besluit tot vaststelling van het bijbehorende exploitatieplan wordt vernietigd, en omgekeerd.*

*Het geheel overziend meent de Raad dat sprake is van een onoverzichtelijk systeem van rechtsbescherming. Daarbij komt dat de verschillende rechters zullen worden geconfronteerd met complexe en niet eenvoudig uit te leggen bepalingen, wat het risico van uiteenlopende uitspraken oplevert. De Raad adviseert het wetsvoorstel op het punt van organisatie van de rechtsbescherming nader te bezien.*

#### 5. organisatie van de rechtsbescherming

Het stelsel van rechtsbescherming is op het eerste gezicht wellicht gecompliceerd, maar hoeft mijns inziens daarom nog niet onoverzichtelijk te zijn. De keuzes in het kader van het onderhavige wetsvoorstel zijn namelijk een logisch gevolg van de koppeling met de ruimtelijke besluitvorming, waartegen in het kader van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening nu eenmaal verschillende vormen van rechtsbescherming zijn opengesteld. Uit praktisch oogpunt en vanwege het feit dat de besluitvorming over de bestemming en de grondexploitatie nauw samenhangen ligt deze koppeling ook zeer voor de hand. De Raad heeft er in zijn advies al eerder op gewezen.

Als er voor gekozen zou worden de rechtsbescherming tegen projectbesluit en bestemmingsplan te uniformeren, zou differentiatie niet nodig zijn. Deze keuze is in het wetsvoorstel voor een nieuwe Wro evenwel niet gemaakt. Ook zou het onderscheid niet nodig zijn wanneer de band tussen het exploitatieplan en de ruimtelijke besluitvorming wordt doorgesneden. Hierboven is bij bespreking van punt 4 echter aangegeven dat – mede op voorstel van de Raad van State – de band met de ruimtelijke besluitvorming juist is versterkt. De eerste vaststelling van een exploitatieplan zal altijd samenlopen met de vaststelling van een bestemmingsplan of het nemen van een projectbesluit.

Voor een deel is die complexiteit overigens onvermijdelijk. Het Nederlandse rechtstelsel, met een duidelijke taakverdeling tussen burgerlijke en bestuursrechtspraak, gaat er namelijk niet vanuit zowel privaatrechtelijke rechtshandelingen als de publiekrechtelijke besluiten waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, voor te leggen aan dezelfde rechter.

#### 6. Europeesrechtelijke aspecten.

*Zoals in paragraaf 3.9 van de memorie van toelichting wordt uiteengezet, zijn Europeesrechtelijke regels voor aanbesteding en staatssteun relevant voor de grondexploitatie. Waar het wetsvoorstel de mogelijkheid openlaat voor publiekprivate samenwerking bij de grondexploitatie zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het in acht nemen van de desbetreffende EG-richtlijn en Europeesrechtelijke regels ter voorkoming van staatssteun. In de toelichting wordt gewezen op situaties waarin risico's op deze punten worden gelopen. Nu het wetsvoorstel het privaatrechtelijk spoor voor kostenverhaal als uitgangspunt neemt met de publiekrechtelijke figuur van verhaal volgens een exploitatieplan als achterliggende mogelijkheid, zal in de toelichting rekening dienen te worden gegeven van de risico's die op voornoemde punten aan die opzet zijn verbonden. De Raad wijst bijvoorbeeld op de mogelijkheid dat belangrijke afwijkingen ontstaan tussen kostenverhaal op basis van gesloten exploitatieovereenkomsten en kostenverhaal bij de afgifte van bouwvergunningen volgens een exploitatieplan, welk plan na zijn vaststelling ook bepalend is voor de wijze waarop in het vervolg het kostenverhaal in exploitatieovereenkomsten wordt geregeld. De wijze waarop kostenverhaal plaatsvindt in het kader van de gronduitgifte, het zogenaamde actieve grondbeleid, kan hierbij nog een bijzondere complicatie vormen. In dit verband is de mate van openbaarheid van exploitatieplan en die van gesloten overeenkomsten van belang. De Raad adviseert op deze aspecten in te gaan in de memorie van toelichting. Op de openbaarheid van het exploitatieplan zal nader worden teruggekomen in punt 8 van dit advies. Overigens wijst de Raad naar aanleiding van de uiteenzetting in de toelichting over staatssteun erop dat de vrijstellingsverordening betreffende de*

zogenaamde «de minimis»-steun<sup>1</sup> de Europese Commissie de bevoegdheid geeft een drempelwaarde vast te stellen voor de steun die in totaliteit aan een onderneming mag worden gegeven. Verder zijn in de vrijstellingsverordening van de Europese Commissie<sup>2</sup> een aantal sectoren uitgezonderd. De toelichting ware met deze gegevens aan te vullen.

#### 6. Europeesrechtelijke aspecten

In de memorie van toelichting is nader ingegaan op de door de Raad aangedragen punten.

#### 7. Lasten en effectiviteit.

*In paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting wordt ingegaan op de lasten die uit het wetsvoorstel voortvloeien voor gemeenten, bedrijfsleven en rechtspraak. De Raad mist in deze paragraaf een kwantificering van de lasten voor de gemeenten en de betrokken rechterlijke instanties. Daarin zal alsnog moeten worden voorzien.*

#### 7. lasten en effectiviteit

In de memorie van toelichting is alsnog een kwantificering van de lasten voor de rechterlijke macht opgenomen. Het instrument exploitatieplan zal vooral als stok achter de deur fungeren. Op grond daarvan wordt in het onderzoek naar de administratieve lasten voor het bedrijfsleven verwacht dat op jaarbasis niet meer dan 91 exploitatieplannen zullen worden vastgesteld. Over het wetsvoorstel heeft uitvoerig overleg plaatsgevonden met de VNG. Daarbij is ook een kwantificering van de bestuurlijke lasten van die 91 plannen voor gemeenten aan de orde geweest. In overleg met de VNG is daar uiteindelijk van afgezien, omdat er van wordt uitgegaan dat de lasten voor de gemeenten aanzienlijk lager zullen zijn dan de extra opbrengsten uit kostenverhaal via de bouwvergunning tengevolge van dit wetsvoorstel.

#### 8. De openbaarheid van het exploitatieplan.

*In paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting wordt aandacht besteed aan de openbaarheid van het exploitatieplan. Daarin wordt erop gewezen dat de hoofdregel in de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) is dat publiekrechtelijke plannen openbaar zijn, maar dat wanneer het belang van het verstrekken niet opweegt tegen de financiële belangen van een overheidsorgaan, de openbaarmaking ingevolge artikel 10, tweede lid, onder b van de WOB achterwege blijft, hetgeen bij een exploitatieplan aan de orde kan zijn. Daarbij wordt gewezen op de inbrengwaarden en de raming van de kosten van verwerving en aanbesteding, waarvan de openbaarmaking de financiële positie van de gemeente bij de aanbesteding van openbare werken en bij de verwerving van gronden kan ondermijnen. De Raad wijst er echter op dat wanneer van de grondeigenaren in verband met een bouwvergunning een bijdrage wordt geheven in de exploitatiekosten van het plan, de gemeente verantwoording moet kunnen afleggen over de wijze waarop deze bijdrage is berekend. Hij adviseert aan het aspect van de openbaarheid in de toelichting nader aandacht te besteden.*

#### 8. de openbaarheid van het exploitatieplan

In overeenstemming met het advies van de Raad van State is in de memorie van toelichting nadere aandacht besteed aan dit punt.

#### 9. De aantekening in de openbare registers van de verplichting tot betaling van een bijdrage.

*Ingevolge het derde lid van artikel 6.14 zenden burgemeester en wethouders aan het betrokken kantoor van de Dienst van het kadaster en de openbare registers binnen twee weken na vaststelling van een exploitatieplan een schriftelijke opgave van de onroerende zaken waarvoor volgens het vastgestelde exploitatieplan een exploitatiebijdrage wordt geheven overeenkomstig artikel 6.16, eerste lid. Blijkens de toelichting op artikel 6.14, derde lid, wordt met deze bepaling beoogd de kopers van de betreffende onroerende zaken te beschermen door hen op de hoogte te stellen dat zij bij een bouwvergunning geconfronteerd kunnen worden met een exploitatiebijdrage, hetgeen de waarde van de onroerende zaak kan beïnvloeden. In de laatste volzin van deze bepaling is echter artikel 24 lid 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing verklaard. Deze bepaling beschermt nu juist de derdeverkrijger*

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad van de Europese Unie van 7 mei 1998 (PbEG L 142) betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen.

<sup>2</sup> Verordening (EG) nr. 69/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 (PbEG L 10) betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de minimis-steun.

*te goeder trouw van een onroerende zaak tegen onjuistheden in de openbare registers. In het wetsvoorstel is kennelijk aangesloten op artikel 14 van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen. Naar de mening van de Raad kan de exploitatiebijdrage worden aangemerkt als een publiekrechtelijk beperkingenbesluit als bedoeld in artikel 2 van deze wet, en zou die derhalve voor de toepassing van deze wet bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden aangewezen. In dat geval is indien de gemeente nalatig blijft met publicatie van de verplichte exploitatiebijdrage voor de desbetreffende gronden, ook artikel 13 (aansprakelijkheid van de gemeente) van toepassing. Niet duidelijk is waarom in het wetsvoorstel gekozen is voor een afwijkende regeling in het derde lid van artikel 6.14. Nu het in het wetsvoorstel gaat om een aan de aanvrager van een bouwvergunning op te leggen financiële verplichting, zijn er naar de mening van de Raad redenen om aan de verkrijgers van gronden waarop de exploitatiebijdrage rust, voldoende bescherming te bieden tegen het nalaten van publicatie van deze verplichting in een openbaar register. De Raad adviseert het derde lid van artikel 6.14 nogmaals te bezien en zo deze bepaling wordt gehandhaafd in ieder geval de laatste volzin te schrappen.*

9. de aantekening in de openbare registers van de verplichting tot betaling van een bijdrage

Terecht maakt de Raad een opmerking over de uitsluiting van aansprakelijkheid. Hij stelt voor om voor de aansprakelijkheid aan te sluiten bij de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen (Wkpb). Dit voorstel is overgenomen. De onderhavige publiekrechtelijke beperking zal worden aangewezen in de zin van artikel 2, eerste lid, van de Wkpb. In de Invoeringswet Wro zal dit onderwerp verder worden geregeld. De Wkpb treedt naar verwachting op 1 januari 2007 in werking, ook het beoogde tijdstip van inwerkingtreding van de Wro, met inbegrip van het onderhavige wetsvoorstel. Mocht blijken dat de Wkpb op een later tijdstip in werking zal treden dan de Wro, dan kan in de Invoeringswet Wro een tijdelijke wettelijke regeling van dit onderwerp worden opgenomen. Een en ander betekent dus dat de aanvankelijk voorgestelde artikelleden 6.14, derde lid, en 6.15, derde lid, zijn vervallen.

*10. Artikelen 3.1, eerste lid, 3.8b, derde lid, en 3.28.*

*Aan artikel 3.1, eerste lid, wordt de bepaling toegevoegd dat de regels in een bestemmingsplan tevens kunnen strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen. Hetzelfde wordt bepaald voor projectbesluiten in artikel 3.8, derde lid. Voorts kunnen bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3.28 terzake regels worden gesteld. Uit de artikelsgewijze toelichting blijkt dat hiermee wordt beoogd dat in een bestemmingsplan of projectbesluit eisen gesteld kunnen worden met betrekking tot de te bouwen woningbouwcategorieën (vrije sector of sociale woningbouw). De ruime formulering in het wetsvoorstel laat evenwel ook de regeling van andere uitvoeringsaspecten, als bijvoorbeeld de verhouding tot de Flora- en faunawet, open. Indien dit niet de bedoeling is adviseert de Raad de aanvulling van de genoemde artikelen te preciseren. In het andere geval ware in de toelichting op de gevolgen van de ruim gekozen formulering in te gaan.*

10. artikelen 3.1, eerste lid, 3.8b, derde lid, en 3.28

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling in de artikelen 3.1, eerste lid, 3.8b, derde lid, en 3.28 andere uitvoeringsaspecten als bijvoorbeeld de verhouding tot de Flora- en faunawet regeling te doen vinden. Na ampele overweging is ervoor gekozen om dit aspect nadrukkelijker in de artikelsgewijze toelichting tot uitdrukking te brengen.

*11. Artikel 6.12, eerste lid.*

*Ingevolge artikel 6.12, eerste lid, stelt de gemeenteraad een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen. In de toelichting op deze bepaling wordt gesteld dat dit vaak het geval zal zijn bij nieuwbouwplannen, bij forse uitbreidingen van bestaande gebouwen of bij verbouwingen gepaard gaande met functiewijzigingen. De toelichting geeft echter geen concreet inzicht in de wijze waarop de projecten bij algemene maatregel van bestuur zullen worden aangewezen. Daardoor is niet duidelijk of het om bepaalde categorieën grote*



*projecten gaat of ook om andere projecten. De Raad adviseert in de toelichting meer inzicht te geven in de te hanteren criteria.*

11. artikel 6.12, eerste lid

De memorie van toelichting is aangevuld in de door de Raad voorgestelde zin.

12. Artikel 6.14, eerste lid.

*Ingevolge artikel 6.14, eerste lid, is ook op de voorbereiding van een uitwerking van een exploitatieplan afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Niet duidelijk is of hiermee bedoeld wordt op de regeling van de jaarlijkse herziening van een exploitatieplan dan wel op de mogelijkheid van een nader uitgewerkt exploitatieplan bij de uitwerking van een globaal bestemmingsplan. In dit verband verwijst de Raad naar zijn opmerkingen in punt 4 over de verhouding tussen exploitatieplan en bestemmingsplan respectievelijk projectbesluit.*

*De Raad adviseert deze bepaling te preciseren.*

12. artikel 6.14, eerste lid

De wettekst suggereert ten onrechte dat het mogelijk is een exploitatieplan uit te werken. Een formele uitwerkingsmogelijkheid is niet nodig, omdat bij de jaarlijkse herziening het exploitatieplan stapsgewijs kan worden ingevuld. De bepaling in het wetsvoorstel is in deze zin gepreciseerd.

13. Artikel 6.16.

*In paragraaf 3.2 wordt onder «weigeringsgronden bouwvergunning» medegedeeld dat aan de Woningwet zal worden toegevoegd dat een bouwvergunning geweigerd moet worden bij strijd met een exploitatieplan. Daarbij wordt een aantal voorbeelden gegeven, waaronder de omstandigheid van onzekere voorfinanciering. Naar aanleiding van deze passage wijst de Raad erop dat ook na invoering van het exploitatieplan de regeling van de bouwvergunning in de Woningwet aan de eisen van rechtszekerheid zal moeten blijven voldoen. De Raad adviseert het betoog in de toelichting tegen deze achtergrond te verduidelijken.*

13. artikel 6.16

In lijn met het advies van de Raad is het betoog verduidelijkt.

14. Artikel 6.22

*In artikel 6.22 wordt voor de eerste maal gesproken van een financiële bijdrage die de gemeente op grond van het exploitatieplan verschuldigd is. De bijdrage wordt verstrekt nadat de prestaties waaraan de bijdrage is gerelateerd, overeenkomstig het exploitatieplan zijn verricht en een verzoek tot betaling bij de gemeente is ingediend. De Raad adviseert de grondslag voor deze financiële bijdrage duidelijker in het wetsvoorstel vast te leggen. Bovendien is, anders dan in de toelichting op artikel 6.22 wordt verondersteld, niet zeker of deze bijdrage niet het karakter kan hebben van een subsidie in de zin van titel 4.1 van de Awb. Indien het de bedoeling is dat de subsidietitel van de Awb niet van toepassing is, adviseert de Raad dat in het wetsvoorstel uitdrukkelijk te bepalen.*

14. artikel 6.22

Naar aanleiding van het advies van de Raad is de grondslag voor de financiële bijdrage duidelijker vastgelegd in artikel 6.22 van het wetsvoorstel. Het advies van de Raad over de toepasselijkheid van de subsidietitel is eveneens verwerkt in de tekst van artikel 6.22. De memorie is dienovereenkomstig aangepast.

15. Artikel 6.24, derde lid.

*Ingevolge artikel 6.24, derde lid, zal een (exploitatie)overeenkomst die met inachtneming van een exploitatieplan moet worden aangegaan, binnen twee weken na het sluiten daarvan in een van gemeentewege uitgegeven blad of dag, nieuws- of huis-aan-huisblad moeten worden bekendgemaakt. De Raad adviseert tevens te bepalen welke rechtsgevolgen het niet of te laat bekendmaken van de overeenkomst zal hebben.*

15. artikel 6.24, derde lid

Het advies van de Raad om de rechtsgevolgen te bepalen van niet of te laat bekendmaken van overeenkomsten is ter harte genomen. Na ampele overweging is er echter niet voor gekozen om de gevolgen van het niet of te laat bekendmaken van de overeenkomsten in het wetsvoorstel regeling te doen vinden. Dit is een onderwerp dat aan de gemeenten kan worden overgelaten. Het lijkt het meest passend dat de gemeente hierover in de verordening, bedoeld in artikel 6.23, voorschriften opneemt. In de artikelsge wijze toelichting is hieraan aandacht besteed. Naar dezerzijds oordeel wordt hiervan een effectieve nakoming van de bekendmakingsverplichting verwacht.

*16. Hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting.*

*In hoofdstuk 5 (verhouding met andere regelgeving) van de memorie van toelichting wordt bij de behandeling van de nog te realiseren wijziging van de Woningwet gewag gemaakt van de mogelijkheid dat (aan gemeenten) vrijstelling is verleend van de verplichting om een exploitatieplan vast te stellen. De Raad gaat ervan uit dat hierbij wordt bedoeld op de bevoegdheid van de gemeenteraad om op grond van artikel 6.12, tweede lid, te besluiten geen exploitatieplan vast te stellen. De toelichting behoeft verduidelijking.*

16. hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting

De memorie van toelichting is aangepast in de door de Raad bedoelde zin.

*17. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

17. redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen is gevolg gegeven.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om nog enige andere verbeteringen en aanvullingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te brengen. Het wetsvoorstel wordt hierdoor niet ingrijpend gewijzigd. Zo is de memorie van toelichting (paragraaf 3.5; bovenplanse verevening) aangevuld met een passage over de juridische houdbaarheid van financiële afspraken in overeenkomsten over planologische wijzigingen. Nadrukkelijk is hierbij betrokken de door de Tweede Kamer aangenomen motie-Geluk (Kamerstukken II 2004/05, 29 435, nr. 68) over gebiedsontwikkeling en verevening. Ook is in het nieuwe artikel 6.4a een regeling opgenomen voor zogenoemde planschadevergoedingsafspraken en -overeenkomsten. Het betreft een «technische vertaling» van het onlangs door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel 29 490 dat noodzakelijkerwijs enkel kan voorzien in een voorziening voor de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
S. M. Dekker

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W08.04.0556/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

*Wetsvoorstel*

- In artikel 6.13, vierde lid, de woorden «Behoudens onteigening» vervangen door: Indien geen sprake is van onteigening.
- In artikel 6.16, eerste lid, in de passage «tenzij de bijdrage anderszins verzekerd is of voor vaststelling van het exploitatieplan een exploitatiebijdrage» het woord «voor» wijzigen in: voorafgaand aan.
- De artikelen 6.16 en 6.17 in omgekeerde volgorde plaatsen.
- In artikel 6.17 tussen «kan de gemeente die kosten» en «verhalen tot» invoegen:  
lechts.

*Memorie van toelichting*

- In de memorie van toelichting, paragraaf 3.9, onder staatssteun, in de zevende regel «de richtlijn» vervangen door: het verdrag.
- Het opschrift van paragraaf 5 vervangen door: Verhouding tot andere wettelijke regelingen.