

Samenhang tussen bestemmingsplan en exploitatieplan

88 Als bij een bestemmingsplan een exploitatieplan moet worden vastgesteld is het belangrijk deze beide plannen zorgvuldig op elkaar af te stemmen. Het inhoudelijke beste resultaat van beide plannen wordt bereikt door vanaf een vroeg stadium te beginnen met onderlinge afstemming. Het exploitatieplan moet op het bestemmingsplan worden afgestemd, maar omgekeerd moet ook het bestemmingsplan op het exploitatieplan worden afgestemd. Dat levert twee invalshoeken op. Uit de adviespraktijk blijkt dat dit voor de meeste gemeenten nog geen gemeengoed is. Het zorgen voor afstemming is geen eenvoudige klus, maar biedt wel allerlei mogelijkheden tot keuzes en flexibiliteit en daarmee tot kwaliteit. In dit artikel wil ik enkele punten van samenhang noemen die het belang van deze afstemming aangeven.

* E. J. van Baardewijk*

Flexibiliteit in bestemmingsplan om exploitatieplan te kunnen herzien

Een exploitatieplan moet ten minste jaarlijks worden herzien (vaker mag). Dan kan het ook structureel worden herzien, zodat het stedenbouwkundig programma kan worden aangepast. In de praktijk bestaat daaraan behoefte, namelijk om daarmee te kunnen inspelen op gewijzigde marktomstandigheden. Wanneer gemeenten zulke herzieningen willen kunnen doorvoeren, moeten bestemmingsplannen daarvoor de ruimte bieden. Bieden ze die ruimte niet, maar is er vanwege gewijzigde marktomstandigheden wel een noodzaak tot aanpassing, dan zal het bestemmingsplan tussentijds moeten worden herzien. Dat betekent echter de verstoring van het kostenverhaal via het exploitatieplan. De herziening van het bestemmingsplan levert wettelijk gezien immers een nieuw bestemmingsplan op. Bij dat nieuwe bestemmingsplan behoort, conform artikel 6.12 Wro dan ook weer een exploitatieplan. Bouwplannen die al gerealiseerd zijn kunnen in dat nieuwe exploitatieplan dan niet meer worden meegenomen en kunnen dus geen kostendrager zijn.

Wanneer bijvoorbeeld voor een deel van het bestemmingsplan een herziening wordt vastgesteld heeft dat tot effect dat het gebied van het herzieningsdeel uit het exploitatieplangebied moet worden 'geknipt' en er dus twee exploitatieplannen ontstaan: het oorspronkelijke dat via een herziening wordt verkleind en een nieuwe voor

het gebied van de partiële herziening. Bij partiële herzieningen krijgt men zo gaten in het exploitatieplan en daarmee in het kostenverhaal. In sommige gevallen kan iets dergelijks zich voordoen bij het gebruik maken van wijzigingsbevoegdheden in het bestemmingsplan. In dit opzicht is de figuur van het globale bestemmingsplan met uitwerkingsplichten een interessante om gaten in het kostenverhaal via het exploitatieplan te voorkomen. De globale uit te werken bestemmingen kunnen ruimte bieden aan verschillende invullingen van het stedenbouwkundig programma. Dat programma kan in de herziening (detaillering) van het exploitatieplan worden vertaald. Zo wordt zowel in het bestemmingsplan als in het exploitatieplan ruimte gecreëerd om in te kunnen spelen op wijzigingen in marktomstandigheden.

Conclusie bij dit alles is dat de mate van flexibiliteit in bestemmingsplan moet zijn afgestemd op herzieningen die men mogelijk later in het exploitatieplan zou willen kunnen doorvoeren.'

Sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap

Een concreet punt waar gelet moet worden op de samenhang is de kwestie van de specifieke woningbouwcategorieën. In het exploitatieplan kunnen aantallen en kavels worden aangewezen voor de bouw met sociale huur- en -koopwoningen en voor de uitgifte van vrije kavels. Dat kan alleen als in het bestemmingsplan hiervoor percentages zijn opgenomen. Bij het bepalen van deze percentages moet ook rekening worden gehouden met wijzigingen in deze aantallen met het oog op herzieningen van het exploitatieplan. Bij een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplichten moet men bovendien nog wat verder in de toekomst kijken. De aantallen woningen in het exploitatieplan worden immers pas in de herzieningen bij de uitwerkingsplannen opgenomen. Dit betekent dat het nodig is vooraf na te gaan welke marges qua percentages in het bestemmingsplan worden opgenomen.

Overigens is er nog een ander punt aandachtspunt bij het opnemen van regels over sociale woningbouw in bestemmingsplan en exploitatieplan. Uit de definitie van de begrippen sociale huurwoning en sociale koopwoning in artikel 1.1.1 van het Bro volgt dat de gemeente dient te beschikken over een verordening waarin de doelgroepen voor deze categorieën omschreven zijn.

Financiële uitvoerbaarheid bestemmingsplan

Een ander punt van afstemming is de kwestie van de (financiële) uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. Het exploitatieplan is de publiekrechtelijke basis voor het verhalen van de grondexploitatiekosten via de bouwvergunning en de posterieure exploitatieovereenkomst. De toelichting van het bestemmingsplan moet inzicht geven in de uitvoerbaarheid van het plan. Daaronder valt ook de financiële uitvoerbaarheid.

* Evert Jan van Baardewijk is senior adviseur grondbeleid & vastgoedrecht bij PurpleBlue

In bestemmingsplannen kan regelmatig het misverstand worden aangetroffen dat, als een exploitatieplan wordt vastgesteld, daarmee de financiële uitvoerbaarheid is gewaarborgd. Dat kan hooguit indirect het geval zijn. Het is immers de eigen gemeentelijke grondexploitatie die bepaalt of het bestemmingsplan financieel uitvoerbaar is. Als het exploitatieplan een exploitatieoverschot vertoont zal veelal de gemeentelijke grondexploitatie ook een overschot vertonen, maar dat hoeft niet altijd het geval te zijn. Als het exploitatieplan een tekort vertoont, wordt dit tekort overgeheveld naar de gemeentelijke grondexploitatie. Dat hoeft niet in alle gevallen te betekenen dat die grondexploitatie dan ook met een tekort sluit. Het kan best zijn dat de gemeente dit tekort kan opvangen als zij in het verleden goedkoop grond heeft gekocht.² Maar als de gemeentelijke grondexploitatie een tekort vertoont, is het bestemmingsplan pas financieel uitvoerbaar als de gemeente hier ook een dekking voor aanwijst.

Een valkuil hierbij is overigens nog de gedachte dat, als de financiële uitvoerbaarheid is onderbouwd, het bestemmingsplan dan ook wel (economisch) uitvoerbaar zal zijn. Dat hoeft niet altijd het geval te zijn. Onderbouwing van de behoefte aan nieuwe bestemmingen speelt ook een rol bij het motiveren van de uitvoerbaarheid.

Werking faserings- en koppelingsregels in het exploitatieplan

In een exploitatieplan kunnen regels worden opgenomen over fasering en koppeling. Bij fasering kan zowel worden gedacht aan een fasering in deelgebieden als aan een fasering in tijd. Dat kan een tijd per deelgebied zijn, maar daarbinnen kunnen ook periodes worden aangegeven waarin het bouwrijp maken en het woonrijp maken moet plaatsvinden en waarin bouwvergunningen mogen worden afgegeven.

Ook kan een dusdanige koppeling zeggen dat geen nog bouwvergunningen mogen worden verleend voordat het betreffende deelgebied bouwrijp is gemaakt. Denkbaar is ook een koppeling die aangeeft dat eerst bepaalde voorzieningen van openbaar nut moeten zijn aangelegd (bijvoorbeeld compensatie voor waterberging of openbaar groen) voordat de bouw kavels bouwrijp mogen worden gemaakt. Hiermee kan een meer concrete en gedetailleerde invulling worden gegeven aan bepaalde volgorde die in een bestemmingsplan worden beoogd.

Exploitatieplan en bestemmingsplan voor beroep één besluit

Artikel 8.3 lid 3 Wro bepaalt dat voor de mogelijkheid van beroep, de behandeling ervan en de uitspraak de besluiten tot vaststelling van een exploitatieplan en (onder meer) een bestemmingsplan als één besluit worden aangemerkt. Dit betekent dat het ene plan het andere in zijn (gedeeltelijke) val kan meeslepen. Bouwvergunningen mogen niet worden afgegeven zolang een exploitatieplan nog niet onherroepelijk is.³ In de periode tussen in werking treding van een exploitatieplan en het onherroepelijk worden mogen wel werkzaamheden worden uitgevoerd, waarbij te denken valt aan het bouwrijp maken. Wanneer tegen het bestemmingsplan (of ook tegen het exploitatieplan) beroep is ingesteld ontstaat een punt van afweging. Reeds starten met bouwrijp maken kan een risico betekenen. Wanneer het bestemmingsplan en/of het exploitatieplan (gedeeltelijk) worden vernietigd, kan de situatie zich voordoen dat die vernietiging betrekking heeft op het gedeelte dat al bouwrijp is gemaakt. Wanneer dat niet 'gerepareerd' kan worden, vervalt voor de kosten van die werkzaamheden de basis voor het kostenverhaal via de bouwvergunning.

Wanneer het exploitatieplan geheel of gedeeltelijk wordt vernietigd kan zich de situatie voordoen dat de financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan niet meer gewaarborgd kan worden. Zoals hiervoor, onder het kopje over financiële uitvoerbaarheid is aangegeven, betekent het wegvallen van (een deel van) het kostenverhaal niet automatisch dat er dan een doorslaggevend probleem hoeft te zijn. De gemeente zal in de regel dan wel moeten inspelen op de manier waarop een dergelijke situatie financieel wordt opgelost.⁴ Het is aan te bevelen daarvoor een oplossing (achter de hand) te hebben.

Een gehele of gedeeltelijke vernietiging van het exploitatieplan kan ook vanwege de locatie-eisen doorwerken naar het al of niet onherroepelijk worden van het bestemmingsplan. Dit zou een rol kunnen spelen als in het exploitatieplan regels zijn opgenomen over sociale woningbouw of particulier opdrachtgeverschap. De vraag rijst bijvoorbeeld hoe dan de bestemmingsplanregels over de percentages voor deze categorieën gestalte kunnen krijgen. De samenhang tussen bestemmingsplan en exploitatieplan ziet dus niet alleen op de fase van voorbereiding van deze plannen, maar ook op de fase van beroep en uitvoering.

Afsluiting

De voorbereiding van beide planvormen brengt de vraag mee welke zaken de gemeente in het exploitatieplan kan en wil regelen en hoe men vanuit die optiek zou willen omgaan met de mate van detaillering en flexibiliteit in het bestemmingsplan. Voor een deel kon men zich dit soort keuzes onder de oude WRO ook veroorloven, met name wanneer de gronden (hoofdzakelijk) gemeente-eigendom waren. Onder de nieuwe Wro kan dit ook wanneer het gronden in particuliere eigendom betreft. Voor veel gemeenten blijkt dit een omslag te betreffen van denken in privaatrechtelijke mogelijkheden naar een denken in combinaties van privaatrechtelijke én publiekrechtelijke mogelijkheden. Dat is een verrijking, maar vereist ook studie en oefening. Het resultaat is uiteindelijk beter.

Noten

1. Zie breder hierover E.J. van Baardewijk, *Wegwijzer exploitatieplannen 2010*, hoofdstuk 7 (Soorten exploitatieplannen en combinatie met ruimtelijke plannen).
2. Zie hierover M. Fokkema, *Wegwijzer exploitatieovereenkomsten 2010*, hoofdstuk 9 (Enkele planeconomische aspecten)
3. Artikel 50a Woningwet, dat in lid 2 overigens een voorwaardelijke afwijkingsmogelijkheid biedt.
4. Zie E.J. van Baardewijk, *Wegwijzer exploitatieplannen 2010*, paragraaf 8.3.4.1 (Gevolgen beroep tegen bestemmingsplannen voor exploitatieplannen) en paragraaf 8.3.4.2 (Gevolgen beroep tegen exploitatieplannen voor bestemmingsplannen).