

19. Locatie-eisen onder de Omgevingswet

EVERT JAN VAN BAARDEWIJK

Op basis van de grondexploitatie-regeling van de Wro kunnen gemeenten locatie-eisen stellen in exploitatieplannen. Hoe zit dat onder de Omgevingswet (Ow), nu die geen grondexploitatie-regeling, maar een kostenverhaalsregeling kent? Evert Jan van Baardewijk behandelt die vraag in dit artikel en spitst het toe op de mogelijkheden die de Ow voor het omgevingsplan biedt.

1. Inleiding

De afdeling Grondexploitatie van de Wro maakt het mogelijk om in exploitatieplannen locatie-eisen op te nemen. Daardoor kunnen gemeenten sturing geven aan de ontwikkeling van bouwlocaties. Omdat dit publiekrechtelijk via exploitatieplannen kan, kan het ook via anterieure overeenkomsten. Daarin kunnen partijen afspraken maken over die onderwerpen waarover de Wro het stellen van locatie-eisen mogelijk maakt. En ze kunnen over vergelijkbare onderwerpen afspraken maken. In anterieure overeenkomsten kunnen nu eenmaal meer onderwerpen worden geregeld. Als gevolg van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet ('Awg') heeft de Omgevingswet geen grondexploitatie-regeling, maar een kostenverhaalsregeling. Die regeling omvat dus geen onderdeel over locatie-eisen. Wat betekent dat voor de sturing op gebiedsontwikkeling? Ik ga in dit artikel in op de mogelijkheden die de Ow biedt. In paragraaf 2 ga ik in op de vraag welke soort locatie-eisen het betreft. De vraag zou kunnen rijzen of, als de gemeente in het omgevingsplan op locatie-eisen wil sturen, ze daarin dan ook een kostenverhaalsregel moet opnemen. Die vraag behandel ik in paragraaf 3. En in paragraaf 4 ga ik in op de mogelijkheden die het omgevingsplan biedt voor de opname van locatie-eisen. Voor de goede orde: wat hierna behandeld wordt geldt niet alleen voor het omgevingsplan maar ook voor vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. Voor het leesgemak beperk ik mij tot het omgevingsplan.

2. Scala aan locatie-eisen

Waar hebben we het over als het gaat over de mogelijkheid om locatie-eisen te stellen? Het navolgende is ontleend aan

Wro¹ en Bro², aan de parlementaire geschiedenis van de Grondexploitatiewet en aan jurisprudentie rond exploitatieplannen.³ De gemeenteraad kan:

- ▶ eisen stellen aan de inrichting van de openbare ruimte. Dat kan zowel wat betreft de keus van de elementen, als de situering en de kwaliteit ervan;
- ▶ eisen stellen aan de aanpak van het bouw- en woonrijp maken. Bijvoorbeeld door een plan van aanpak te eisen dat door de gemeente moet worden goedgekeurd en/of door aanbestedingsregels op te nemen zodat de gemeente kan controleren dat private partijen zich houden aan het aanbestedingsrecht waarvoor de gemeente verantwoordelijk is;
- ▶ het voorgenomen grondgebruik bindend verklaren. Daarbij kan worden aangegeven welke openbare voorzieningen op welke plek zijn voorzien. Ook kan de verkaveling worden vastgelegd. Dat kan gecombineerd worden met een regel in het exploitatieplan dat er geen vergunning wordt verleend als de gevraagde bebouwing de omvang van een vastgelegde kavel overstijgt;
- ▶ een fasering opnemen van de uitvoering van werken, werkzaamheden en maatregelen en bouwplannen en zo nodig koppelingen hiertussen. Zo kan een exploitatiegebied worden onderverdeeld in deelgebieden waarvan de ontwikkeling in de tijd wordt gefaseerd. Met een koppelingsregel kan worden bewerkstelligd dat eerst bepaalde openbare voorzieningen worden gerealiseerd voordat een vergunning voor het bouwen wordt verleend (in een bepaald deelgebied). Een koppelingsregel lijkt dan op een voorwaardelijke plicht in het bestemmingsplan;
- ▶ regels over specifieke woningbouwcategorieën stellen, te weten sociale huur-, middeldure huur-, sociale koopwoningen en de uitgifte van kavels in particulier

opdrachtgeverschap. Het bestemmingsplan moet dan percentageregels over één of meer van deze categorieën bevatten en dan kunnen in een exploitatieplan nadere regels over de categorieën worden opgenomen (regels over de uitvoerbaarheid, art. 3.1 lid 1 Wro);

- afwijkingsregels opnemen. Dat zijn regels met inachtneming waarvan bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het exploitatieplan aan te geven regels. Hiermee kan flexibiliteit worden bereikt zodat al te grote starheid kan worden voorkomen.

Uit de definities van de woningbouwcategorieën in art. 1.1.1 Bro vloeit voort dat de gemeente een doelgroepenverordening moet hebben waarin wordt bepaald voor welke doelgroepen sociale huur- en koopwoningen bedoeld zijn en welke instandhoudingstermijn voor deze categorieën geldt. Voor middeldure huurwoningen is een verordening nodig waarin bepaald wordt tegen welke (jaarlijks te indexerende) maximale aanvangshuurprijs er verhuurd mag worden en wat de instandhoudingstermijn is.

Blijkens art. 6.2.10 Bro kan het bij de uitvoerbaarheidsregels (onder meer) gaan om aantallen en situering van deze woningbouwcategorieën, de categorieën woningzoekenden die voor een kavel in particulier opdrachtgeverschap in aanmerking komen, regels over het tegengaan van speculatie met betrekking tot sociale huur- en koopwoningen.

Met dergelijke locatie-eisen is het exploitatieplan te beschouwen als een uitvoeringsplan bij het bestemmingsplan.

3. Geen plicht tot opname kostenverhaalsregel bij sturing op locatie-eisen in Ow

Een gemeente die onder de Ow publiekrechtelijk wil sturen op locatie-eisen hoeft niet ook een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan op te nemen. De gemeente kan daarin namelijk los van zo'n kostenverhaalsregel locatie-eisen opnemen.

Dat is een belangrijke wijziging ten opzichte van de Wro met het exploitatieplan. Onder de Wro moet de 'hobbel' van de vaststelling van het exploitatieplan worden genomen omdat de betreffende locatie-eisen alleen daarin kunnen worden vastgelegd. Dat betekent dat er ambtelijk werk gestoken moet worden in het opstellen van een exploitatieplan. Er moet een exploitatieopzet in worden opgenomen, want dat is wettelijk verplicht bij een exploitatieplan (art. 6.13 lid 1 sub c Wro).

Dat betekent dat er een taxatie voor de raming van inbrengwaarden moet worden uitgevoerd. En vervolgens moet het exploitatieplan jaarlijks worden herzien en moet er een keer een eindafrekening worden vastgesteld. Behalve de hobbel van de hoeveelheid ambtelijk werk is er dan de hobbel van een eventuele beroepsprocedure. Als een beroepsonderdeel gegrond wordt verklaard en het

exploitatieplan niet onherroepelijk wordt, kunnen de (niet anderszins verzekerde) kosten nog niet worden verhaald en treden de locatie-eisen niet in werking. Dat wacht dan totdat het exploitatieplan hersteld is en een eventueel vervolgberoep ongegrond wordt verklaard. Aangezien in de praktijk de meeste beroepsonderdelen betrekking hebben op de exploitatieopzet kan worden gesteld dat de werking van de locatie-eisen wordt vertraagd via de band van een beroep tegen de exploitatieopzet van een exploitatieplan.

Dergelijke hobbels bestaan er onder de Ow niet. De figuur van het exploitatieplan bestaat niet in de Ow. Het kostenverhaal moet, als het niet anderszins is verzekerd, worden geborgd in een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan. Locatie-eisen worden vervat in andersoortige regels (functieregels). De memorie van toelichting op het voorstel van de Awg⁴ zegt er in par. 9.3.14 onder meer het volgende over (nadat enkele typen locatie-eisen zijn opgesomd):

'Al deze onderwerpen kunnen geregeld worden in het omgevingsplan, als regels hierover noodzakelijk zijn in het belang van de fysieke leefomgeving en met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ook kunnen voorschriften hierover aan een omgevingsvergunning worden verbonden.'

In par. 9.3.1 van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat dergelijke regels kunnen worden gesteld op grond van de in hoofdstuk 4 van de Ow opgenomen bevoegdheden.

Deze keus van de wetgever leidt tot een aantal voordelen ten opzichte van de Wro:

1. Stel de ontwikkelende partijen sluiten wel een anterieure overeenkomst met de gemeente voor het kostenverhaal, maar zijn niet bereid te voldoen aan de gemeentelijke eisen over sociale huur-, middeldure huur- en/of sociale koopwoningen. Dan kan de anterieure overeenkomst evengoed worden gesloten, althans als de gemeente wil vermijden dat er een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan moet worden opgenomen. Maar ze kan wel in het omgevingsplan regels opnemen waarin de eisen voor genoemde woningbouwcategorieën worden vervat. Daarvoor hoeft de gemeente niet de hobbel te nemen van het opstellen van een kostenverhaalsregel (met exploitatieopzet).
2. In de meeste gevallen lukt het gemeenten om in anterieure overeenkomsten afdoende garantstellingen te verkrijgen voor de betaling van de exploitatiebijdrage. Als er dan een faillissement volgt, kan de gemeente die garantie innen. Maar als een curator niet bereid is de afspraken over de locatie-eisen gestand te doen, staat de gemeente met lege handen als ze niet ook een exploitatieplan had vastgesteld.⁵ Dit probleem hoeft er met de Ow niet meer te zijn omdat de gemeente los van een kostenverhaalsregel, regels over locatie-eisen in het omgevingsplan kan opnemen. Die worden dan niet geraakt door een weigering van

een curator om ze gestand te doen. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen die locatie-eisen, die zij belangrijk achten, vast te leggen in een anterieure overeenkomst én in het omgevingsplan, dit met het oog op eventuele faillissementen.⁶

Met andere woorden: de drempel om publiekrechtelijk locatie-eisen vast te stellen is onder de Ow lager dan onder de Wro.

4. Locatie-eisen in het omgevingsplan: breder scala en wijzigingen

Zoals gezegd heeft de wetgever met de Awg besloten niet langer van een grondexploitatie-regeling, maar van een kostenverhaalsregeling te spreken. De Awg regelt daarmee niets over de locatie-eisen zoals die in een exploitatieplan kunnen worden opgenomen. Uit de aangehaalde memorie van toelichting is wel helder dat de wetgever daarmee niet beoogd heeft een beperking aan te brengen in de mogelijkheden om locatie-eisen te stellen. Maar dat moet dan in het omgevingsplan als de gemeente zulke eisen nodig vindt.

Dat betekent dat dezelfde soort eisen als bedoeld in par. 2 in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Het ligt niet voor de hand zulke regels op te nemen op de plek van de kostenverhaalsregels in het omgevingsplan, want kostenverhaalsregels zijn financiële regels en geen functie-regels.

Er zijn overigens wel wat veranderingen te signaleren als het gaat om locatie-eisen. Zonder volledigheid na te streven noem ik er een paar.

Met betrekking tot de in par. 2 genoemde woningbouw-categorieën is blijkens art. 561c lid 1 Besluit kwaliteit leef-omgeving bepaald dat het om dezelfde categorieën gaat als onder de Wro. Verschil is dat er geen afzonderlijke (doel-groepen)verordening wordt vastgesteld, maar dat doelgroepen en instandhoudingstermijnen in het omgevingsplan worden vastgelegd.

Een verschil is verder dat, voor de categorie sociale koopwoningen, de prijsgrens van € 200.000 is verlegd naar de prijsgrens conform de Nationale Hypotheekgarantie (NHG). Dat betekent niet dat in het omgevingsplan de prijs van sociale koopwoningen moet overeenkomen met de grens van de NHG. De gemeente mag overigens subcategorieën sociale koop vaststellen met elk een eigen prijsgrens, mits de duurste categorie maar niet boven de NHG-grens wordt vastgesteld. Want boven die grens vervallen de sturingsmogelijkheden.

Daarbij kan worden opgemerkt dat er meer mogelijkheden zijn voor het opnemen van locatie-eisen. Regels in een bestemmingsplan moeten ruimtelijk relevant zijn en betrekking hebben op een goede ruimtelijke ordening. Hoewel een exploitatieplan in zekere zin te beschouwen

is als uitvoeringsplan bij een bestemmingsplan betekent dat niet dat locatie-eisen ook ruimtelijk relevant moeten zijn. Integendeel zelfs, want anders hadden gemeenten die eisen (vanouds) ook al wel in hun bestemmingsplan kunnen opnemen. Met de figuur van het exploitatieplan in afdeling 6.4 Wro is er echt wel wat nieuws gekomen. Maar het gaat daarin wel over eisen die met grondexploitatie te maken hebben. Dan doel ik niet alleen op de financiële kant van grondexploitatie (zoals het vermijden van onnodige kosten), maar ook op de regie die gemeenten met grondexploitatie willen voeren als het om eigen grond gaat. Bij een exploitatieplan wordt niet alleen qua kosten en opbrengsten gedaan alsof de gemeente de hele grondexploitatie voert, maar ook ten aanzien van de inhoudelijke kant van de ontwikkeling geldt die fictie. En dan gaat het niet alleen om de inrichting en kwaliteit van de openbare ruimte (die de gemeente in beheer neemt), maar bijvoorbeeld ook om sturing op volgorde en voortgang van de ontwikkeling en om situering van uitgeefbare delen.

Onder de Ow geldt een verbreding van doelen van een goede ruimtelijke ordening naar:

- het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
- doelmatig beheren en gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Art. 4.1 lid 1 Ow bepaalt: ‘Bij een omgevingsplan kunnen met het oog op de doelen van de wet regels worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.’

En art. 4.2 lid 1 Ow bepaalt: ‘Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.’

5. Conclusie

Wanneer de gemeente, onder de Ow, locatie-eisen nodig vindt en afspraken hierover in een anterieure overeenkomst niet slagen, kan zij die opnemen in het omgevingsplan.

Als anterieur wel het kostenverhaal verzekerd is, hoeft de gemeente geen kostenverhaalsregel te koppelen aan de opname van die locatie-eisen. Want kostenverhaal en locatie-eisen zijn onder de Ow in juridisch opzicht twee gescheiden zaken ten opzichte van het omgevingsplan.

Verder vervalt met de Ow het onderscheid dat de Wro had tussen enerzijds ruimtelijk relevante regels in het bestemmingsplan en anderzijds locatie-eisen met betrekking tot grondexploitatie.

De verbreding van een goede ruimtelijke ordening (met bestemmingsplannen) naar een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit (met het

omgevingsplan) leidt ertoe dat beperkingen die met de aard van grondexploitatie te maken hebben, wegvallen. Gemeenten kunnen daardoor in breder opzicht locatie-eisen stellen, zolang ze passen binnen de grenzen van art. 4.1 en 4.2 Ow.

1 Art. 3.1 lid 1 en art. 6.13 lid 1 en 2 Wro.

2 Art. 1.1.1 en 6.2.10 Bro.

3 Zie E.J. van Baardewijk, *Het exploitatieplan*, Zutphen, 2015, p. 236-311. Zie ook J.A.M. van de Brand, E.W. van Gelder & H.W. van Sandick (red.), *Handreiking Grondexploitatiewet*, Den Haag, 2008, p. 128-140.

4 *Kamerstukken II 2018/19*, 35133, nr. 3.

5 In de praktijk stellen gemeenten weleens een exploitatieplan vast om die reden of vanwege de situatie dat het wel lukt om overeenstemming te krijgen over de hoogte en betaling van de exploitatiebijdrage, maar niet over de garantstelling. Dat komt echter heel weinig voor.

6 Aandachtspunt is dan wel dat de gemeente dit in het omgevingsplan op een dusdanige flexibele manier doet als overeenkomend met het bepaalde in de anterieure overeenkomst.



Over de auteur

Evert Jan van Baardewijk is juridisch adviseur gebiedsontwikkeling bij Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling.

Vooruitblik

Voor de komende edities worden onder meer artikelen voorbereid over:

- › Zelfrealisatierecht vanuit diverse invalshoeken (ow, Wvg, exploitatieplan/antérieure overeenkomst en Ow)
- › Verschillen Wob versus Woo
- › Stijgende rente als bedreiging voor grondexploitatie
- › De groene baten planner
- › Kostenverhaal zonder tijdvak: oplossing of onzekerheid
- › Verliesvoorzieningen nemen i.v.m. stikstof - problemen in gebiedsontwikkeling
- › Vierde overzichtsartikel Didam-jurisprudentie
- › Rapport maatregelen versnelling woningbouw
- › Utrechtse woningen aardgasvrij met Chw
- › (On)mogelijkheid voor gemeenten om bepaalde woningcategorieën te realiseren
- › Mobiliteitshubs
- › Onderzoek naar eerste drie tranches WBI
- › Betaalplanologie onder Omgevingswet niet langer mogelijk zoals in Wro?
- › Stikstofwet in de praktijk
- › Wonen op bedrijventerreinen
- › Kronieken jurisprudentie grondexploitatie, onteigening-Kb's en schadeloosstelling bij onteigening

De auteurs belichten vanuit diverse invalshoeken deze onderwerpen uit hun dagelijkse praktijk.

Voor de 3^e editie 2023 wordt een selectie van artikelen voorbereid naast de halfjaarlijkse kronieken, het jurisprudentieoverzicht en andere vaste rubrieken.

Uw kopijbijdragen of vragen voor *Grondzaken en gebiedsontwikkeling* zijn van harte welkom! Voor kopij in de vorm van een artikel ontvangt de redactie graag eerst een synopsis.

Kopijdatum voor de 4^e editie 2023: **8 mei 2023** en voor de 5^e editie 2023: **21 augustus 2023**.

En heeft u suggesties voor andere onderwerpen die aandacht moeten krijgen in *Grondzaken en gebiedsontwikkeling*? Laat het de redactie weten via grondzaken@sdu.nl!