

TOELICHTING OP DE 'EXPLOITATIEVERORDENING GRONINGEN 1998

Algemeen

In het kader van de gemeentelijke grondpolitiek zullen regels moeten worden gesteld inzake het verhaal van kosten van de aanleg van voorzieningen van openbaar nut.

Het kostenverhaal van de aanleg van deze voorzieningen kan op drie verschillende wijzen plaatsvinden.

Allereerst, en dat verdient de voorkeur, kan dat via de gronduitgifte. In dat geval worden de kosten doorberekend in de uitgifteprijs. Er is dan sprake van actieve grondpolitiek: de gemeente koopt grond, maakt deze bouwrijp en geeft weer uit.

Het kan echter zijn dat de gemeente geen eigenaar is van de te exploiteren grond en deze ook niet kan verwerven, bij voorbeeld omdat de eigenaar zelf bereid en in staat is de toekomstige bestemming te realiseren.

In dat geval is de tweede mogelijkheid aan de orde, kostenverhaal via een exploitatiebijdrage die wordt vastgelegd in den exploitatie-overeenkomst. Krachtens artikel 42 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening moet elke exploitatie-overeenkomst in overeenstemming zijn met hetgeen daartoe is vastgelegd in de gemeentelijke exploitatieverordening.

De derde mogelijkheid om kostenverhaal van voorzieningen van openbaar nut te plegen is via baatbelasting op grond van artikel 222 van de Gemeentewet.

Met name met het oog op de tweede wijze van kostenverhaal, maar ook ziende op de derde wijze, worden in de 'Exploitatieverordening Groningen 1998' regels gesteld. Deze verordening voldoet aan de eisen die door artikel 222 GemW, artikel 42 WRO en de AWB worden gesteld.

Uit de jurisprudentie blijkt, dat een exploitatieverordening moet worden gezien als een stelsel van algemene voorwaarden behorende bij een exploitatie-overeenkomst. In de verordening zijn echter ook aanwijzingen opgenomen die noodzakelijk zijn om de mogelijkheid van heffing van baatbelasting te waarborgen, met name gaat het daarbij om de vorm van het bekostigingsbesluit.

In de exploitatieverordening zijn de volgende uitgangspunten verwerkt:

1. Duidelijkheid omtrent de voorzieningen van openbaar nut waarvan de kosten worden verhaald, waarbij met name met het milieuaspect rekening is gehouden.
2. Indien binnen een bestemmingsplan niet alle gronden door de gemeente kunnen worden verworven, moet het verhaal van de kosten van aanleg van voorzieningen van openbaar nut op andere wijze worden zeker gesteld. Alle betrokkenen hebben er recht op vooraf te weten op welke wijze de gemeente dat zal doen.

Daartoe wordt overeenkomstig het bepaalde in artikel 222 van de Gemeentewet, zoals dat sinds 1 januari geldt, een bekostigingsbesluit genomen, voordat wordt gestart met de aanleg van de te bekostigen voorzieningen. Indien niet tijdig een bekostigingsbesluit is genomen, kan geen baatbelasting worden opgelegd. Het kostenverhaalsbesluit bevat naast de wettelijke eisen ook enkele beleidsmatige elementen. Met name wordt daarin aangegeven hoe de relatie ligt tussen kostenverhaal op basis van de exploitatieverordening en op basis van baatbelasting. In de verordening is daartoe de systematiek van baattoerekening aangepast op en gerelateerd aan de fiscale verhaalsmethode.

3. Een exploitatie-overeenkomst kan, in tegenstelling tot hetgeen in de oude verordening het geval was, nu ook op initiatief van de gemeente worden gesloten. Vanwege het onder 2. genoemde beleidsmatige uitgangspunt zal het ook veelal de gemeente zijn die het initiatief neemt. Uiteraard kan een exploitatie-overeenkomst ook worden gesloten op aanvraag van de exploitant.

De exploitatieverordening is opgebouwd uit 14 artikelen

In **artikel 1** worden allereerst de begripsbepalingen gegeven en wordt verder aangegeven welke werken tenminste worden beschouwd als voorzieningen van openbaar nut in de zin van deze verordening.

De verordening is alleen van toepassing, als medewerking wordt verleend aan het in exploitatie brengen van gronden die niet in eigendom zijn van de gemeente. De daartoe opgenomen definitie strookt met de terminologie die ook de wetgever hanteert in artikel 222 Gemeentewet. Onder deze definitie vallen ook gebouwde onroerende zaken.

In tegenstelling tot de oude verordening wordt de aanleg van rioolwaterzuiveringsinstallatie niet meer beschouwd als een voorziening van openbaar nut. Dat is uitdrukkelijk wel het geval met de milieutechnische en ecologische maatregelen die ten behoeve van het plan moeten worden genomen.

In **artikel 2** wordt aangegeven wat wordt begrepen onder de kosten van in exploitatie brengen. Dat betreft zowel de kosten van voorzieningen binnen als van voorzieningen buiten het plan. De laatste worden wel aangeduid als kosten van bovenwijkse voorzieningen. Indien dat wenselijk wordt geacht, kunnen de kosten voor bovenwijkse voorzieningen worden doorberekend via een fondsopslag, maar dat vereist wel een beleidsmatige onderbouwing daarvan, alsmede een consequente toepassing van dat beleid. Dat houdt in dat de opslag ook wordt toegepast binnen exploitaties van gebieden waarin alle grond in handen van de gemeente is.

De beleidsmatige onderbouwing kan plaatsvinden bij de vaststelling van het structuurplan of op basis van een afzonderlijke beleidsnota, liefst vastgesteld overeenkomstig de regels in de toekomstige derde tranche van de AWB, dat wil zeggen algemeen kenbaar en goed onderbouwd.

In principe legt de gemeente de openbare voorzieningen zelf aan. In deze bepaling is ook een garantie opgenomen voor de kwaliteit en de financiële borging ingeval de exploitant zelf de openbare voorzieningen aanlegt. Overigens ontbreekt dit laatste element in de modelverordening van de VNG, maar wordt dat wel in andere modellen gehanteerd. In de praktijk is gebleken, dat deze bepaling een goed bruikbaar extra instrument biedt.

In **artikel 3** is bepaald dat de gemeente een bekostigingsbesluit zal vaststellen voor het betreffende gebied.

Dat is noodzakelijk, omdat pas in de loop van het ontwikkelingsproces van een bestemmingsplan duidelijk wordt in hoeverre de grond door de gemeente kan worden verworven en in hoeverre met particuliere eigenaren tot overeenstemming rond een exploitatie-overeenkomst kan worden gekomen. Zonder bekostigingsbesluit, genomen voordat de eerste feitelijke handelingen voor de aanleg plaatsvinden, kan geen baatbelasting worden geheven volgens artikel 222 Gemeentewet.

Het is van het uiterste belang dat binnen de grenzen van de bijbehorende tekening alle in de toekomst gebate percelen zijn betrokken. Is het gebied te groot, dan kan dat bij het maken van een baatbelastingverordening worden gecorrigeerd. Het gebaat zijn wordt vastgesteld op de in een eventueel te maken baatbelastingverordening vast te stellen peildatum.

Ter vergroting van de rechtszekerheid wordt het bekostigingsbesluit voorzien van enkele elementen die niet door de wet worden geëist, zoals enkele beleidsaanwijzingen, een aanduiding van de voorzieningen die zullen worden getroffen en een kostenbegroting, die periodiek kan worden bijgesteld. De toerekening van kosten aan gebate percelen vindt plaats overeenkomstig de begroting van kosten en opbrengsten en naar mate van de baat die een perceel geniet van de aan te leggen voorzieningen.

Verder wordt het beleid van de gemeente bij het nemen van het bekostigingsbesluit vastgelegd: allereerst trachten zelf te verwerven, in gevallen waarin dat niet lukt trachten exploitatie-overeenkomsten tot stand te brengen en tenslotte, als er percelen overblijven die wel gebaat zijn door de voorzieningen, maar anders geen bijdrage zouden leveren in de kosten, het opleggen van baatbelasting.

In de loop van het ontwikkelingsproces van het plan zal duidelijk worden of er na gereedkoming van de aanleg van de voorzieningen van openbaar nut een baatbelastingverordening moet worden vastgesteld. Daarvoor is twee jaar de tijd vanaf de datum van gereedkomen van de voorzieningen.

In **artikel 4** is aangegeven met welke eenheid wordt gerekend om te komen tot een verantwoorde omslag van de baat over de gebate percelen. Die rekeneenheid is een omslag naar m², gecorrigeerd naar ligging, toekomstige bestemming en objectieve gebruiksmogelijkheid. In geval er op deze wijze geen billijke omslag kan worden vastgesteld biedt de bepaling de mogelijkheid om dat op andere wijze te doen.

In **artikel 5** is de berekeningswijze aangegeven van de exploitatiebijdrage die de exploitant krachtens de exploitatie-overeenkomst zal moeten betalen. In geval strijd ontstaat over de toepassing van deze aanwijzing kan een commissie van deskundigen uitkomst bieden. Een bijzondere regeling is van toepassing voor het geval de exploitant zelf de voorzieningen aanlegt.

De in **artikel 6** ten tonele gevoerde exploitatie-overeenkomst berust uiteraard op wilsovereenstemming. Noch de exploitant, noch de gemeente kan worden gedwongen om een dergelijke overeenkomst te sluiten. Komt een overeenkomst tot stand, dan dient die in overeenstemming te zijn met de exploitatieverordening en de daartoe met name gegeven elementen te bevatten.

Artikel 7 bevat de voorwaarden waaraan een exploitant moet voldoen die zelf een aanvraag indient tot het sluiten van een exploitatie-overeenkomst.

In de oude verordening was een aanvraag een bestaansvoorwaarde voor het sluiten van een exploitatie-overeenkomst. In de praktijk werden overeenkomsten gesloten zonder dat een dergelijke aanvraag aanwezig was, hetgeen aanleiding gegeven heeft tot veel jurisprudentie, waarbij overwegend de gemeenten in het ongelijk werden gesteld. In de nieuwe verordening is de aanvraag geen noodzaak meer.

De weigeringsgronden staan in **artikel 8**, maar zijn niet uitputtend aangegeven. De rechtszekerheid vereist echter bij weigering een goede motivatie. De weigeringsgronden moeten worden gezien als een ondersteuning bij die motiveringseis. Als medewerking aan het sluiten van een exploitatie-overeenkomst wordt geweigerd, kan ook geen medewerking worden verleend aan het treffen van voorzieningen van openbaar nut binnen het eigendomsgebied van de exploitant.

Artikel 9 geeft nog twee mogelijkheden om de beslissing aan te houden.

In **artikel 10** wordt voldaan aan de eis van de wet, dat geen baatbelasting mag worden geheven, als er sprake is van kostenverhaal op andere wijze, via de gronduitgifte of een exploitatie-overeenkomst. Een betrokkene kan dus nooit twee keer een bijdrage betalen.

In **artikel 11** staat een afwijkingsmogelijkheid voor gevallen waarin sprake is van de aanleg van voorzieningen van ondergeschikt belang.

De **overgangs- en slotbepalingen** spreken voor zich.

Aan de raad,

Nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro):

Wel of geen exploitatieverordening?

Per 1 juli 2008 treedt een nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking, afgekort Wro. Deze komt in de plaats van de huidige Wet *op de* ruimtelijke ordening, afgekort WRO. In een aantal opzichten heeft de nieuwe wet gevolgen van betekenis voor burgers en voor hun overheden. Evenals de overige gemeenteraden in Nederland zult u een aantal besluiten moeten nemen over aanpak en procedures rond ruimtelijke regelgeving en beleid. Deze besluiten vergen de nodige overwegingen, die wij thans inventariseren en beschrijven teneinde ze u tijdig te kunnen voorleggen.

Eén voorstel vergt minder overweging en kan daarom worden losgekoppeld van uw overige besluitvorming over dit onderwerp. Dit betreft de huidige gemeentelijke exploitatieverordening die u, hoe dan ook, zult moeten intrekken. Dit voorstel beoogt uw besluitvorming over dit onderwerp.

De huidige situatie

Een gemeente kan de kosten van openbare voorzieningen die ‘baat opleveren’ op drie manieren verhalen op degenen die hierbij zijn gebaat:

1. bij de gronduitgifte: de kosten worden dan doorberekend in de uitgifteprijs
2. via baatbelasting
3. via een exploitatiebijdrage die wordt overeengekomen in een (exploitatie)overeenkomst.

Wat mogelijkheid 3 betreft, volgens de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), artikel 42, moet een dergelijke (exploitatie)overeenkomst beantwoorden aan de eisen vastgelegd in een gemeentelijke exploitatieverordening. Volgens de huidige wetgeving moeten gemeenten dan ook over een dergelijke exploitatieverordening beschikken.

Ook de gemeente Groningen heeft zo'n verordening. Bij raadsbesluit van 18 februari 1998 is de *Exploitatieverordening Groningen 1998* vastgesteld. Deze verordening regelt onder meer:

- welke werken worden beschouwd als ‘voorzieningen van openbaar nut’;
- wat wordt verstaan onder de kosten van in-exploitatie-brengen;
- hoe de exploitatiebijdrage wordt berekend;
- de voorwaarden aan een exploitant die zelf een exploitatie-overeenkomst aanvraagt.

Van WRO naar Wro

Per 1 juli 2008 wordt een nieuwe Wet ruimtelijke ordening (afkorting: Wro) van kracht.

Anders dan de huidige WRO bevat de nieuwe Wro geen plicht tot vaststelling van een exploitatieverordening. Op grond van artikel 6.23 Wro kan de gemeenteraad wel een exploitatieverordening vaststellen, maar dat hóeft niet.

Tot nu toe moest een gemeente over die verordening beschikken omdat de wet zelf - de huidige WRO dus - vrijwel niets regelde over kostenverhaal. Dat wordt nu anders. De nieuwe Wro biedt, samen met het Besluit ruimtelijke ordening (Bro), wél een uitgebreide regeling over kostenverhaal.

Hierdoor vervalt grotendeels het nut van een eigen gemeentelijke verordening. Grotendeels, want een eigen verordening kan nog wel enkele procedurele aspecten vastleggen voor het sluiten van overeenkomsten. Dan wordt in alle gevallen volgens een bepaald stamien gewerkt. Zo'n verordening heeft evenwel als nadeel dat de gemeente onverplicht en naast de wet een extra toetsingskader en extra beperkingen creëert voor te sluiten overeenkomsten. Volgens vaste jurisprudentie moet een gemeente zich namelijk, als zij een verordening creëert, in alle gevallen houden aan de bepalingen uit die verordening.

Voorgesteld wordt dan ook **geen** nieuwe exploitatieverordening vast te stellen en de oude exploitatieverordening, voorzover noodzakelijk, buiten toepassing te verklaren, respectievelijk in te trekken, indien het gaat over overeenkomsten die onder het regime van de nieuwe Wro tot stand komen.

Voor 'oude gevallen' blijft de exploitatieverordening van kracht. Dat is ook geregeld in het overgangsrecht, in de Invoeringswet Wro. Onder 'oude gevallen' worden verstaan:

- (exploitatie)overeenkomsten gesloten voor de inwerkingtreding van de nieuwe Wro
- na de inwerkingtreding van de nieuwe Wro gesloten (exploitatie)overeenkomsten die betrekking hebben op een bestemmingsplan van vóór de nieuwe Wro (d.i. ter visie gelegd vóór de inwerkingtreding van de Wro). Hiervan is sprake in de volgende situaties:
 - het bestemmingsplan kent een directe bouwtitel
 - het bestemmingsplan kent een bouwverbod, maar de gemeente kiest er na de inwerkingtreding van de nieuwe Wro voor dit bestemmingsplan uit te werken
 - het bestemmingsplan kent een wijzigingsbevoegdheid en de gemeente kiest ervoor het ontwerp wijzigingsplan binnen 1 jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe Wro ter visie te leggen.

Overigens is de exploitatieverordening niet van toepassing op overeenkomsten, te sluiten na de inwerkingtreding van de nieuwe Wro en gericht op uitvoering van een artikel 17 of 19 WRO-vrijstelling. In die situatie geldt artikel 6.24 van de nieuwe Wro.

Zoals gezegd, omdat de nieuwe ro-wetgeving al een uitgebreide regeling over kostenverhaal bevat, vervalt grotendeels het nut van een eigen gemeentelijke verordening. Die heeft als nadeel dat de gemeente naast de wet een extra toetsingskader en extra beperkingen creëert. Het voordeel - van het vastleggen van een bepaald stramien - kan ook op een andere wijze worden bereikt: door een intern protocol, waarin belangrijke stappen en aandachtspunten worden vastgelegd. De tekst van een dergelijk protocol zullen wij u t.z.t. ter goedkeuring voorleggen.

Op grond van het bovenstaande stellen u voor te besluiten:

- I. de Exploitatieverordening Groningen 1998, vastgesteld bij raadsbesluit van 18 februari 1998, nr. 5v, per 1 juli 2008 buiten toepassing te verklaren, respectievelijk in te trekken, ten aanzien van ruimtelijke plannen vallend onder het regime van de nieuwe Wro;
- II. de Exploitatieverordening Groningen 1998 van toepassing te laten - conform de Invoeringswet Wro - voor ruimtelijke plannen die nog onder de thans geldende WRO ter visie zijn gelegd;
- III. geen nieuwe Exploitatieverordening vast te stellen.

In de vergadering van 28 mei 2008, besluitnummer 5h, is besloten de Exploitatieverordening Groningen 1998, vastgesteld op 18 februari 1998, nr. 5v, in te trekken met ingang van 1 juli 2008, met dien verstande dat zij op grond van overgangsrecht van toepassing blijft voor:

1. (exploitatie)overeenkomsten gesloten voor de inwerkingtreding van de nieuwe Wro;
2. na de inwerkingtreding van de nieuwe Wro gesloten (exploitatie)overeenkomsten die betrekking hebben op een bestemmingsplan van vóór de nieuwe Wro (d.i. ter visie gelegd vóór de inwerkingtreding van de Wro). Hiervan is sprake in de volgende situaties:
 - het bestemmingsplan kent een directe bouwtitel
 - het bestemmingsplan kent een bouwverbod, maar de gemeente kiest er na de inwerkingtreding van de nieuwe Wro voor dit bestemmingsplan uit te werken
 - het bestemmingsplan kent een wijzigingsbevoegdheid en de gemeente kiest ervoor het ontwerp wijzigingsplan binnen 1 jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe Wro ter visie te leggen.