

# Toelichting op Exploitatieverordening gemeente Hillegom 1999

## **Inleiding**

De raad van de gemeente Hillegom heeft op 10 maart 1994 een exploitatieverordening vastgesteld. Deze verordening bevat voorwaarden, die de gemeente hanteert bij het verlenen van medewerking aan het in bouwexploitatie brengen van gronden in de gemeente.

Op grond van deze verordening kan de gemeente exploitatie-overeenkomsten sluiten met particuliere ontwikkelaars.

De gemeente Hillegom voerde tot op heden een actief grondbeleid. Dit betekent dat de gemeente gronden verwerft, bouwrijp maakt en vervolgens uitgeeft aan derden. Inmiddels is gebleken dat een actief grondbeleid niet altijd uitvoerbaar is; particuliere ontwikkelaars wensen zelf plannen te realiseren. De gemeente moet in zo'n geval tot niet-actief grondbeleid overgaan. Om een goed niet-actief grondbeleid te kunnen voeren is vaststelling van een nieuwe exploitatieverordening wenselijk. De verordening is opgesteld aan de hand van het model van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna te noemen VNG).

Het is van groot belang de exploitatieverordening in acht te nemen. De Hoge Raad oordeelde op 16 februari 1996 dat het niet in acht nemen van de bepalingen in de exploitatieverordening tot gevolg heeft dat de gemeente haar in de exploitatie-overeenkomst neergelegde aanspraak op een financiële bijdrage niet gelden kan maken (Hoge Raad 16 februari 1996 inzake Van Lieshout – Uden).

## **Artikelsgewijze toelichting**

### **Artikel 1 Algemene begripsbepalingen**

Artikel 42 lid 1 Wet op de Ruimtelijke Ordening<sup>1</sup> (hierna te noemen: WRO) geeft aan dat de exploitatieverordening de voorwaarden bevat waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan het in exploitatie brengen van gronden. Op grond van artikel 42 lid 2 WRO bevat de exploitatieverordening onder meer voorschriften over het aandeel van de kosten van voorzieningen van openbaar nut dat ten laste wordt gebracht van de gebate gronden.

De medewerking kan zowel bestaan uit het treffen van voorzieningen van openbaar nut, als uit werkzaamheden die de gemeente verricht om de aanleg van voorzieningen van openbaar nut door een derde (eventueel exploitant zelf) mogelijk te maken.

De definitie van exploitant sluit aan op de voor de baatbelasting gehanteerde definitie. De definitie omvat eigenaren en genothebbers van gebate onroerende zaken in een door voorzieningen gebaat gebied. De definitie omvat ook de eigenaren van reeds gebouwde percelen. Hiermee dient in de omslag van kosten rekening te worden gehouden.

Deze exploitatieverordening beoogt een zo nauw mogelijke samenhang in de inzet van privaatrechtelijk<sup>2</sup> en fiscaalrechtelijk kostenverhaal<sup>3</sup>. De definitie van *exploitant* in de exploitatieverordening “dekt” de omschrijving van een mogelijk belastingplichtige, zijnde de

---

<sup>1</sup> Artikel 42 WRO bepaalt:

1. De gemeenteraad stelt een verordening vast waarin de voorwaarden worden vastgelegd, waaronder de gemeente medewerking zal verlenen aan de exploitatie van gronden, die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen (exploitatieverordening).
2. Een exploitatieverordening bevat onder meer voorschriften omtrent:
  3. de gevallen, waarin en de wijze waarop het treffen van voorzieningen voor doeleinden van openbaar nut afhankelijk wordt gesteld van de afstand van grond aan de gemeente;
  4. het aandeel van de kosten van voorzieningen van openbaar nut, dat ten laste wordt gebracht van de gronden, die door deze voorzieningen worden gebaat en de wijze, waarop deze kosten over de genoemde gronden worden omgeslagen.
5. Gedeputeerde Staten kunnen van de verplichting tot het vaststellen van een exploitatieverordening op verzoek vrijstelling verlenen.

<sup>2</sup> Exploitatie-overeenkomst op grond van de Exploitatieverordening.

<sup>3</sup> Baatbelasting op grond van artikel 222 Gemeentewet.

“genothebende krachtens eigendom, bezit of beperkt recht”. Daarnaast vermeldt de definitie “anderszins rechthebbende”.

Hieronder vallen in ieder geval de economische eigenaar en degene die op een andere wijze kan aantonen dat hij de grond in eigendom zal (kunnen) verkrijgen (zie ook artikel 7, derde lid onder b Indiening aanvraag voor medewerking).

De verordening leent zich voor toepassing in zowel nieuwbouwlocaties als reconstructies van bestaand bebouwd gebied zoals bijvoorbeeld plaatsvinden in stads-en dorpsvernieuwingsgebieden.

## **Artikel 2 Kosten van exploitatie**

De gemeente brengt de kosten in rekening verband houdende met het door of met medewerking van de gemeente treffen van voorzieningen van openbaar nut. Dit kan meer zijn dan alleen de directe kosten van de aanleg van voorzieningen van openbaar nut. Artikel 2 (kosten van exploitatie) geeft aan welke voorzieningen van kostenverhaal en welke daarmee samenhangende kosten in aanmerking komen. Een aantal kostencategorieën is expliciet opgenomen: voorbereiding, toezicht en onderzoek ten behoeve van de voorzieningen van openbaar nut, tijdelijk beheer van gronden, bodemonderzoek en –sanering, in verband met de milieuwetgeving noodzakelijke maatregelen en voorzieningen op, en de verwerving van de ondergrond van voorzieningen van openbaar nut en het slopen van opstallen op die ondergrond.

Als exploitatiegebied wordt aangemerkt het totale gebate gebied.

De *inbrengwaarde van alle binnen het exploitatiegebied gelegen gronden* omvat de waarde van de grond en opstallen, die niet kunnen worden gehandhaafd. Onder de inbrengwaarde wordt ook begrepen de kosten van schadevergoedingen, waaronder zeker begrepen schadevergoedingen. Achterliggend idee van de inbrengwaardemethodiek is de toepassing van de fictie van gemeentelijke grondexploitatie. Bij een gemeentelijke grondexploitatie verdient het aanbeveling van tevoren getaxeerde (te verwachten) planschadevergoedingen mee te nemen.

De *kosten van het verrichten van bodemsanering* komen alleen voor rekening van exploitant voor zover deze betrekking hebben op de ondergrond van voorzieningen van openbaar nut.

## **Artikel 3 Vaststelling aangevuld bekostigingsbesluit**

Artikel 3 betreft het aangevuld bekostigingsbesluit. Dit is een rechtsfiguur die alleen bestaat in het kader van de exploitatieverordening. Het aangevuld bekostigingsbesluit heeft dezelfde fiscaalrechtelijke status als een bekostigingsbesluit.

Artikel 3 spreekt van “voordat op initiatief van de gemeente”. Hiervan is sprake indien de gemeente voornemens is de voorzieningen van openbaar nut aan te leggen, ongeacht of exploitanten daarom hebben gevraagd. Van initiatief van de exploitant is sprake als de gemeente zelf geen voornemens had voor de aanleg van voorzieningen van openbaar nut maar wel bereid is daartoe op verzoek van exploitanten over te gaan (zie artikel 7 indiening verzoek om medewerking).

Het aangevuld bekostigingsbesluit bevat:

1. de op grond van de Gemeentewet verplichte elementen van een bekostigingsbesluit (aanduiding gebate gebied en mate van verhaal de aan de voorzieningen verbonden lasten);
2. aanduiding van de voorzieningen van openbaar nut;
3. begroting van kosten en opbrengsten.

De begroting verschaft de exploitant inzicht in de te verhalen kosten én de mate waarin en wijze van omslag van die kosten over de exploitanten. Dit inzicht kan de bereidheid van de exploitant tot het betalen van een bijdrage vergroten.

Het aangevuld bekostigingsbesluit kan bepalen dat de gemeenteraad de begroting van kosten en opbrengsten later vaststelt.

De gemeenteraad kan de begroting periodiek herzien. Dit heeft tot gevolg dat exploitatiebijdragen die de gemeente via exploitatie-overeenkomsten in rekening brengt, gebaseerd kunnen zijn op verschillende begrotingen. Het is raadzaam zorgvuldig om te gaan met wijzigingen in de begroting.

Op het moment van het sluiten van een eerste exploitatie-overeenkomst moet er een begroting zijn, die rechtskracht heeft. Die begroting vormt de grondslag voor de berekening van de exploitatiebijdrage.

Bij kostenverhaal via baatbelasting kan het totaalbedrag aan te verhalen kosten geen verandering ondergaan. Het aangevulde bekostigingsbesluit vermeldt een percentage te verhalen kosten of een bedrag. De baatbelastingverordening kan aangeven welk bedrag aan werkelijke kosten de gemeente verhaalt. Dit kan niet hoger zijn dan het in het aangevuld bekostigingsbesluit genoemde percentage of bedrag.

Voor het heffen van baatbelasting is een bekostigingsbesluit een minimale voorwaarde. Een bekostigingsbesluit heeft en beoogt exclusief fiscaalrechtelijke rechtsgevolgen.

#### **Artikel 4 Wijze van toerekening naar de mate van profijt**

Artikel 3 lid 4 vermeldt dat uitgangspunt voor de berekening van de ten laste van de onroerende zaken in het exploitatiegebied komende kosten is dat de gemeente het gebied in zijn geheel tot exploitatie brengt. De berekening is daarom gebaseerd op de (fictieve) situatie dat de gemeente alle benodigde gronden verwerft en alle kosten omslaat over die gronden, gedifferentieerd naar objectief bepaalde factoren als ligging, bestemming en objectieve gebruiksmogelijkheid. Objectief wil zeggen gerelateerd aan het object, de onroerende zaak.

De vraag of de "toevallige" eigenaar of rechthebbende in het huidige gebruik gebaat is of zich gebaat voelt, doet niet ter zake.

Bestaande bebouwing kan objectief gebaat zijn. De gemeente kan rechthebbende(n) van deze bebouwing een bijdrage vragen. In het geval van heffing van baatbelasting is er zelfs de plicht alle gebate onroerende zaken te belasten.

Tariefdifferentiatie is mogelijk voor zover dit verband houdt met objectief aanwijsbare verschillen in baat. Het gebruik van m<sup>2</sup> als rekeneenheid sluit aan op de bij de uitgifte van gronden gehanteerde kostprijsberekening per m<sup>2</sup>.

#### **Artikel 5 Vaststelling exploitatiebijdrage**

De werkwijze is als volgt:

1. vaststelling van de waarde van alle gronden in het gebied;
2. berekening van alle kosten verbonden aan de exploitatie;
3. het middelen van de op deze wijze berekende totale kosten per m<sup>2</sup> (gebate, bebouwde óf onbebouwde) grond (er kunnen ook andere verdeelmaatstaven worden gehanteerd);
4. vermenigvuldiging van de hieruit resulterende gemiddelde brutobijdrage per m<sup>2</sup> met het aantal m<sup>2</sup> gebate grond van exploitant en eventueel met (een) factor(en) voor ligging, bestemming en dergelijke;
5. het in mindering brengen op dit bedrag van de getaxeerde waarde van de door exploitant ingebrachte grond (inclusief de gronden waarop voorzieningen zijn voorzien).

In het geval een exploitant de voorzieningen van openbaar nut (gedeeltelijk) realiseert vindt vermindering plaats van de bijdrage met het in de begroting opgenomen bedrag voor de voorzieningen van openbaar nut (zie artikel 3 lid 3 Vaststelling exploitatiebijdrage).

De methodiek van de inbrengwaarde, die een goede maatstaf voor de berekening van exploitatiebijdragen biedt, kan bewerkelijk zijn. Artikel 11 ( Uitzonderingsbepalingen) geeft daarom een aantal situaties aan dat onder meer artikel 5 (Vaststelling exploitatiebijdrage) niet van toepassing is.

## **Artikel 6 Inhoud exploitatie-overeenkomst**

Een aangevuld bekostigingsbesluit is slechts vereist in dien sprake is van exploitatie op initiatief van de gemeente. Dit blijft uit artikel 6 lid 2 (Inhoud exploitatie-overeenkomst) en uit artikel 3 lid 1 (Vaststelling aangevuld bekostigingsbesluit).

Artikel 6 lid 3 (Inhoud exploitatie-overeenkomst) vermeldt de bepalingen, die een exploitatie-overeenkomst in ieder geval bevat. Dit betreft onder meer de kwaliteit van voorzieningen van openbaar nut, uitvoeringstermijn(en), de afstand van gronden die zijn bestemd voor de aanleg van voorzieningen van openbaar nut aan de gemeente en een regeling voor gewijzigde omstandigheden, wanprestatie, aansprakelijkheid en faillissement.

Wat betreft de bevoegdheid exploitatie-overeenkomsten te sluiten, is gekozen voor toedeling hiervan aan burgemeester en wethouders.

## **Artikel 7 Indiening verzoek om medewerking**

In beginsel neemt de gemeente het initiatief tot het in exploitatie brengen van een gebied. Ook een exploitant kan het initiatief nemen door indiening van een aanvraag bij burgemeester en wethouders. Een aanvrager van een bouwvergunning wordt vóór de beslissing op die aanvraag gemeld dat van hem of haar een bijdrage wordt verwacht in verband met benodigde voorzieningen van openbaar nut. Het besluit van burgemeester en wethouders op de bouwaanvraag staat geheel los van de beslissing van de exploitant op wel of niet een exploitatie-overeenkomst aan te gaan.

## **Artikel 8 Aanhouding verzoek**

De gemeente bindt zichzelf met deze verordening. Artikel 8 (Aanhouding verzoek) voorkomt dat de gemeente een aanvraag moet afwijzen, terwijl zij er in beginsel positief tegenover staat.

## **Artikel 9 Weigeringsgronden voor een exploitatie-overeenkomst**

Artikel 9 (Weigeringsgronden voor een exploitatie-overeenkomst) vermeldt de gevallen waarin de gemeente geen medewerking aan het in exploitatie brengen van grond verleent. Hiertoe behoren strijdigheid met het bestemmingsplan, de weigering de ondergrond van te realiseren voorzieningen van openbaar nut over te dragen aan de gemeente, de weigering van een exploitant de genoemde ondergrond te onderzoeken en/of saneren. De in artikel 9 vermelde weigeringsgronden voor een exploitatie-overeenkomst zijn niet limitatief.

## **Artikel 10 Relatie met baatbelasting**

De exploitant sluit niet alleen een overeenkomst over een te betalen exploitatiebijdrage, maar koopt met deze overeenkomst ook het risico van een baatbelasting af. De praktijk van grondexploitatie leert dat de daarmee verbonden kosten geregeld hoger uitvallen dan berekend, omdat de baatbelasting vaak wordt berekend op basis van reële kosten, terwijl de exploitatiebijdrage op grond van de exploitatie-overeenkomst wordt berekend op basis van gecalculerde kosten.

## **Artikel 11 Uitzonderingsbepalingen**

De regeling in de Exploitatieverordening is onnodig ingewikkeld voor het verhaal van kosten van voorzieningen die geen onderdeel van een complex uitmaken. Voorbeelden hiervan zijn een uitrit op de openbare weg of een aansluiting op het riool. Artikel 11 lid 1 (Uitzonderingsbepalingen) vermeldt daarom uitzondering voor de procedure voorafgaand aan een exploitatie-overeenkomst.

Voor gronden die niet in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen (onder andere bestaande bebouwing) geldt ook een eenvoudiger werkwijze voor de berekening van exploitatiebijdragen. Artikel 11 lid 2 onder a (Uitzonderingsbepalingen) ziet op exploitatiegebieden die voor een deel (in de praktijk meestal voor het grootste deel) bestaande bebouwing bevatten. Het gaat dan bijvoorbeeld om de reconstructie van een winkelstraat of de aanleg van riolering in het buitengebied.

Artikel 11 lid 2 onder b (Uitzonderingsbepalingen) is gericht op individuele gronden gelegen in een exploitatiegebied dat grotendeels nog niet bebouwd is. Het betreft dan gebieden waar daadwerkelijk

grondexploitatie plaatsvindt. De toepassing van de exploitatieverordening heeft betrekking op alle gronden die gebaat zijn, dus ook bijvoorbeeld de percelen met bestaande bebouwing aan de rand van het gebied. Voor deze individuele percelen kan op basis van de bedoelde bepaling de inbrengwaardemethodiek buiten toepassing blijven. De gronden zijn wel gebaat en komen in aanmerking voor een exploitatie-overeenkomst of de heffing van baatbelasting. De keuze om voor bepaalde gronden of het exploitatiegebied in zijn geheel de inbrengwaardemethodiek buiten toepassing te laten, moet blijken in de begroting van kosten en opbrengsten, waarop immers de inbrengwaarden wel of niet worden vermeld en waarin bovendien is opgenomen de wijze van toerekening van de kosten aan de betreffende onroerende zaken.

### **Artikel 12 Overgangsbepaling**

Op basis van de door de gemeenteraad op 10 maart 1994 vastgestelde Exploitatieverordening is een aantal exploitatieovereenkomsten gesloten door de gemeente Hillegom met exploitanten. De projecten, waarop deze overeenkomsten betrekking hebben, zijn voor een belangrijk deel in uitvoering. Gelet hierop gaat artikel 12 (Overgangsbepaling) er vanuit dat op deze overeenkomsten de op 10 maart 1994 vastgestelde Exploitatieverordening van toepassing blijft.

### **Artikel 13 Inwerkingtreding**

De Gemeentewet kent een algemene regeling voor bekendmaking voor besluiten, inhoudende algemeen verbindende voorschriften. De exploitatieverordening is aan te merken als algemeen verbindend voorschrift. In verband met het bijzondere karakter van deze verordening, die voorwaarden bevat waaronder de gemeente een overeenkomst zal sluiten, is het echter mogelijk dat de rechter deze verordening niet als algemeen verbindend voorschrift aanduidt. Artikel 13 (Inwerkingtreding) bepaalt daarom dat bekendmaking plaatsvindt op de wijze als omschreven in artikel 139 Gemeentewet.