

TOELICHTING OP DE 'EXPLOITATIEVERORDENING GEMEENTE VOORST 2006'

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, bijvoorbeeld 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 een exploitatieovereenkomst. Krachtens artikel 42 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening moet elke exploitatieovereenkomst 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 Voorst 2006' regels gesteld. Deze verordening voldoet aan de eisen die door artikel 222 GemW, artikel 42 WRO en de AWB worden gesteld en ziet vooruit op het instrumentarium dat door het Rijk op 31 januari 2001 in de grondbeleidsnota 'Op Grond van Beleid' wordt geïnitieerd. Uit de jurisprudentie blijkt, dat een exploitatieverordening moet worden gezien als een stelsel van algemene voorwaarden behorende bij een exploitatieovereenkomst. 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 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.

De verordening is thans aangepast aan het duale stelsel.

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 GemW. Onder deze definitie vallen ook gebouwde onroerende zaken. In tegenstelling tot de oude verordening wordt de aanleg van een 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 exploitatieovereenkomst 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 eventuele baatbelastingverordening worden gecorrigeerd. Het gebaat zijn wordt vastgesteld op de in een eventueel te maken baatbelastingverordening vast te stellen peildatum. Een verschil met de exploitatieverordening uit 2002 is, dat in artikel 3 een aantal facultatieve verplichtingen zijn geschrapt, die in de situatie van de gemeente Voorst geen meerwaarde bieden, maar wel tot een aantal tijdrovende handelingen verplicht.

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 exploitatieovereenkomst 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 exploitatieovereenkomst 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. In het door de HR in 1996 gewezen Uden-arrest heeft de Hoge Raad bepaald dat afwijkingen van de verordening leiden tot onverbindendheid van de exploitatieovereenkomst.

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

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, de gemeente mag ze hanteren maar hoeft dat niet. Als medewerking aan het sluiten van een exploitatieovereenkomst wordt geweigerd, kan ook geen medewerking worden verleend aan het treffen van voorzieningen van openbaar nut binnen het eigendomsgebied van de exploitant. De elementen regie en particulier opdrachtgeverschap uit de nota 'Op Grond van Beleid' zijn aan de weigeringsgronden toegevoegd.

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 exploitatieovereenkomst. 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.
