

OMGEVINGSVERGUNNING EN EXPLOITATIEPLAN, DEEL 2

EXPLOITATIEBIJDRAGEN BIJ DE

OMGEVINGSVERGUNNING

> RUIMTELIJKE ORDENING

TEKST E.J. VAN BAARDEWIJK

Nu gemeentelijke afdelingen te maken krijgen met de uitvoering van exploitatieplannen roept dat een aantal vragen op. In Bouwregels in de praktijk nr. 5 2010 verscheen het eerste artikel over de toetsing van bouwaanvragen aan het exploitatieplan. Dit tweede artikel gaat over enkele zaken rond betaling en afrekening van exploitatiebijdragen.¹ Aangezien de invalshoek voor betaling van exploitatiebijdragen de omgevingsvergunning is, wordt deze materie vanuit die invalshoek behandeld. Daarmee is in deze bijdrage gekozen voor het perspectief van de gemeentelijke afdelingen vergunningen, die te maken hebben met toetsing van de bouwaanvraag en verlening van de omgevingsvergunning (hierna gemakshalve: de vergunning). Qua terminologie is uitgegaan van de inwerkingtreding van de Wabo en de Invoeringswet Wabo.²



Het exploitatieplan is (onder meer) de publiekrechtelijke basis voor het verhalen van kosten van grondexploitatie. Daaronder zijn grofweg vijf soorten kosten te onderscheiden:

- kosten van inbreng van gronden;
- onderzoekskosten;
- kosten van bouw- en woonrijp maken van het exploitatiegebied;
- kosten van planontwikkeling;
- kosten van planschade.

De kostensoorten zijn opgenomen in de artikelen 6.2.3 tot en met 6.2.5 Besluit ruimtelijke ordening. Is eenmaal een exploitatieplan vastgesteld dan is artikel 6.17 lid 1 Wro (wetsartikelen die hierna worden aangehaald zijn opgenomen in de Wro) centraal voor wat betreft het kostenverhaal. Dit artikel gaat over het voorschrift bij de vergunning tot betaling van de exploitatiebijdrage. Artikel 6.19 bepaalt hoe die bijdrage wordt berekend. Artikel 6.21 regelt de sanctiemogelijkheden voor het geval een exploitatiebijdrage niet wordt betaald. Artikel 6.20 gaat over afrekening, herberekening en verrekening van betaalde exploitatiebijdragen. Artikel 6.22 Wro tenslotte bevat een regeling voor situaties waarin een vergunninghouder niet een plicht tot betaling krijgt opgelegd, maar daarentegen een betaling van de gemeente ontvangt. De werking en het toepassen van deze artikelen wordt hierna enigszins toegelicht.

PUBLIEKRECHTELIJK KOSTENVERHAAL

Besluiten over de toepassing van de genoemde artikelen worden door burgemeester en wethouders genomen. De voorbereiding ervan zal door ambtelijke afdelingen moeten plaatsvinden. De meeste van deze acties zijn verbonden aan de vergunning. Hoewel dat op zich niet het geval is voor de afrekening kan ervoor worden

1 Zie E.J. van Baardewijk, Wegwijzer exploitatieplannen 2010, paragrafen 8.5 en 9.1. De materie van deze beide artikelen heb ik uitgebreider behandeld in Bouwrecht 2010, nummer 5, onder de titel Bouwvergunning en exploitatieplan, 20 stappen rond vergunningtoetsing, betalingsvoorschrift en verrekening. In dat artikel is meer compleetheid nagestreefd dan in Bouwregels in de praktijk geboden kan worden.

2 Door de Invoeringswet Wabo is in afdeling 6.4 Wro (Grondexploitatiewet) de term omgevingsvergunning opgenomen. Het gaat hier uiteraard over de omgevingsvergunning voor een bouwplan als bedoeld in artikel 6.12 Wro.



gekozen de verantwoordelijkheid voor al deze acties bij een afdeling vergunningen of bouw- en woningtoezicht te leggen. Hier kunnen uiteraard ook andere keuzes worden gemaakt. Een extra reden om deze acties vanuit een vergunningafdeling te organiseren is dat de afdelingen vergunningen en handhaving in de praktijk vaak dicht bij elkaar georganiseerd zijn. Tot de uitvoeringsaspecten van het exploitatieplan hoort, behalve de betaling van de exploitatiebijdrage, ook de handhaving van regels in het exploitatieplan, vergelijkbaar met die van de regels in het bestemmingsplan. Hoe het echter ook georganiseerd wordt, samenwerking tussen verschillende ambtelijke functies zal nodig zijn om de uitvoering van het exploitatieplan goed te behartigen. Uitgaande van verantwoordelijkheden bij afdelingen vergunningen zal overleg nodig zijn met planeconomen, grondzakenjuristen en bestemmingsplanjuristen die betrokken zijn met de totstandkoming van het exploitatieplan.

Bepaling exploitatiebijdrage

Wat valt er in de praktijk zoal te doen rond die uitvoering? Daarvoor ga ik wat dieper op het hiervoor genoemde wettelijke kader in. Wanneer een bouwaanvraag wordt ingediend voor een nieuw bouwplan of een gedeelte van een nieuw bouwplan dan wordt aan de vergunning het voorschrift verbonden dat de vergunninghouder een exploitatiebijdrage aan de gemeente verschuldigd is. Hierop geldt volgens artikel 6.17 lid 1 een uitzondering in twee soorten situaties. Een betalingsvoorschrift wordt niet opgelegd als:

- de bijdrage anderszins verzekerd is, of;
- voorafgaand aan de indiening van de bouwaanvraag een exploitatiebijdrage voor de betreffende gronden overeengekomen en verzekerd is.

Dit is een wat lastig te begrijpen onderscheid. Praktisch gezien zal (ad a) getoetst moeten worden of het kostenverhaal via gronduitgifte verzekerd is en (ad b) of er een overeenkomst over grondexploitatie is gesloten waarin de betaling van de exploitatiebijdrage

verzekerd is.³ Hier is input gewenst van afdelingen die zich bezighouden met gronduitgifte en met exploitatieovereenkomsten.

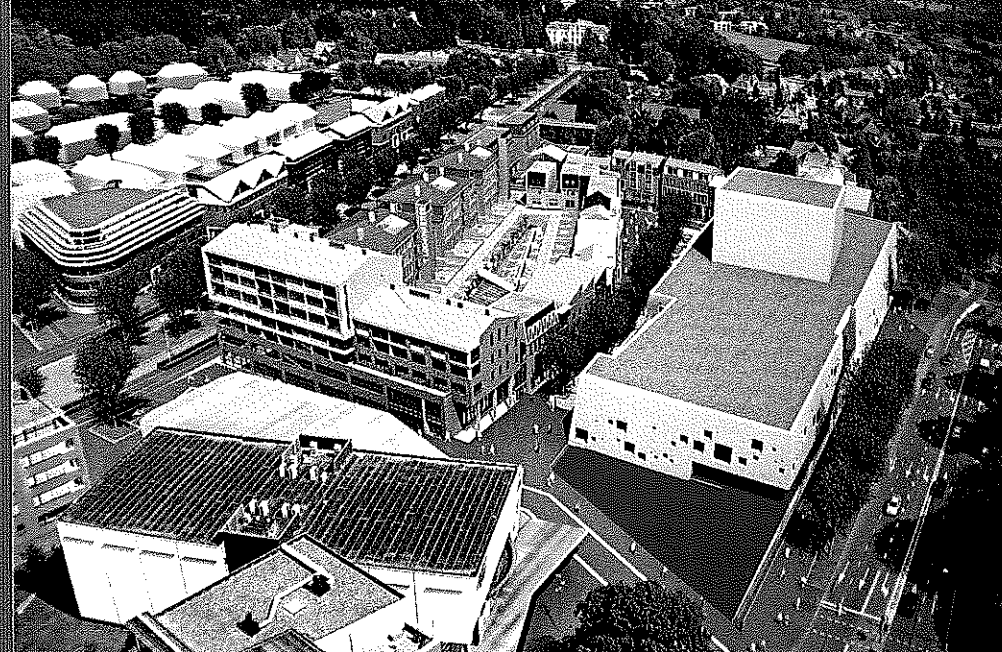
Als de bijdrage niet anderszins (overeengekomen en) verzekerd is dan wordt eerst een bruto-exploitatiebijdrage berekend. Het begrip gewogen basiseenheid is daarvoor het criterium. Volgens artikel 6.19 aanhef wordt nagegaan hoeveel gewogen basiseenheden (of gedeeltes daarvan) in het exploitatieplan zijn toegedeeld aan de gronden die in de vergunningaanvraag zijn bedoeld.

Het begrip gewogen basiseenheid is geregeld in artikel 6.18. In een eenvoudig voorbeeld betekent dit dat een bouwplan voor een vrijstaande woning in het exploitatieplan een hoger gewicht krijgt dan een bouwplan voor een sociale huurwoning, ervan uitgaande dat een woning een basiseenheid is. De gedachte hierachter is dat de grond voor een vrijstaande woning meer waard is dan de grond voor een sociale huurwoning. Als in het exploitatieplan bijvoorbeeld ook winkels voorkomen zou 100 m² vloeroppervlak een basiseenheid kunnen zijn die gelijk getrokken wordt met een basiseenheid woning. Exploitatiebijdragen worden dus naar financiële draagkracht van de grond berekend. Het berekenen van deze bijdrage is bij uitstek werk voor een planeconoom of een financieel medewerker.

Aftrekposten

Als de bruto-exploitatiebijdrage bepaald is moeten twee aftrekposten worden nagegaan. Dat is geregeld in artikel 6.19 sub a en sub b. Allereerst wordt de inbrengwaarde van de in de vergunningaanvraag begrepen gronden bepaald. Deze is af te leiden uit het exploitatieplan. Wanneer het daarin niet per perceel is opgenomen zal deze informatie moeten worden ontleend aan het taxatierapport dat ten grondslag heeft gelegen aan de raming van de inbrengwaarden in het exploitatieplan. Ook hiervoor is input van een planeconoom

³ Zie M. Fokkema, *Wegwijzer exploitatieovereenkomsten 2010*, paragraaf 9.3 (anderszins verzekerd).



noom gewenst. Het bedrag wordt in mindering gebracht op de bruto-exploitatiebijdrage.

Ten tweede wordt gezien of de aanvrager reeds kosten in verband met de grondexploitatie heeft gemaakt. Als dat het geval is worden deze kosten conform artikel 6.19 sub b ook afgetrokken van de bruto-exploitatiebijdrage. De vergunningvrager zal dit zelf moeten aanvoeren bij het indienen van de bouw aanvraag. Hij zal daarvoor zijn werkelijk gemaakte kosten opvoeren. Als die werkelijke kosten echter hoger zijn dan het bedrag dat voor de werkzaamheden in het exploitatieplan is geraamd, mag de aftrek niet hoger zijn dan het bedrag van de raming.

Betalingsvoorschriften

Is eenmaal de netto-exploitatiebijdrage bepaald dan wordt op basis van artikel 6.17 lid 2 een termijn voor betaling in de vergunning gesteld. Daarbij kan ook een betalingsregeling worden opgenomen. Wanneer die regeling inhoudt dat gehele of gedeeltelijke betaling plaatsvindt na de start van de bouw, kunnen aanvullende zekerheden voor betaling worden geëist. Voor het bepalen van de betalingsregeling zou aangesloten kunnen worden bij de praktijk die de gemeente hanteert bij betalingen van exploitatiebijdragen in overeenkomsten. Afstemming met de contractjuristen lijkt hier gewenst. Artikel 6.20 regelt dat aan het eind van de exploitatie een afrekening van het exploitatieplan wordt vastgesteld (lid 1). Die afrekening is een herberekening van de betaalde exploitatiebijdragen op grond van de totale kosten (lid 2). Daarmee worden de werkelijke kosten bedoeld. Zo'n herberekening is nodig omdat het exploitatieplan is opgesteld vanuit ramingen van de kosten. Vooral in het stadium van vaststelling van het exploitatieplan kunnen er allerlei onzekerheden bestaan rond de hoogte van de kosten. Een nauwkeurige begroting kan niet worden gemaakt. Daarom kan het niet anders of de kostenramingen bevatten marges. Die marges worden overigens kleiner naarmate de uitvoering van de grondexploitatie voortschrijdt. De verplichte jaarlijkse herzieningen van het exploitatieplan kunnen van die kleinere marges uitgaan. Pas aan het eind van de grondexploitatie kan zicht bestaan op de werkelijk gemaakte kosten.

De betalingsvoorschriften zijn voor de vergunninghouders uiteraard (ruim) voor die tijd bepaald. Het kan dus voorkomen dat bij het eind van de grondexploitatie blijkt dat ze te veel hebben betaald. De Wro heeft daarvoor in artikel 6.20 een verrekenplicht opgenomen. Wanneer de herberekende exploitatiebijdrage meer dan vijf procent lager is dan de betaalde bijdrage wordt het verschil naar evenredigheid met rente terugbetaald, althans voorzover het verschil groter is dan vijf procent (lid 3). Bij het bepalen van de werke-

lijke kosten zullen ook de exploitatiekosten betrokken moeten worden van die eigenaren met wie een exploitatieovereenkomst is gesloten en de exploitatiekosten die bij de gemeentelijke gronduitgifte behoren. Hier ligt een cruciale rol voor planeconomen.

Als de exploitatiebijdragen niet worden betaald zijn sancties mogelijk. Artikel 6.21 geeft aan dat besloten kan worden dat de bouw niet kan aanvangen of gestaakt moet worden (lid 1). Wanneer niet binnen drie maanden na zo'n besluit de bijdrage is ontvangen kan besloten worden tot gehele of gedeeltelijke intrekking van de vergunning (lid 3). Een andere sanctie is het opleggen van een dwangbevel (lid 2). Dat kan na verloop van een maand na het verstrijken van de betalingstermijn.

Artikel 6.22 tenslotte bevat een regeling voor situaties waarin een vergunninghouder niet een plicht tot betaling krijgt opgelegd, maar daarentegen (op zijn verzoek) een betaling van de gemeente ontvangt. Er kunnen namelijk situaties zijn waarin een eigenaar perceel heeft waarop volgens het exploitatieplan hoge kosten zijn voorzien en waar slechts lage opbrengsten op gegenereerd worden. Het systeem van afdeling 6.4 Wro werkt zo dat een eigenaar, die verlies lijdt op de exploitatie van zijn gronden, een bijdrage van de gemeente ontvangt. Voor het bepalen van de hoogte van de bijdrage is input van een planeconoom gewenst.

CONCLUSIES

Wanneer de activiteiten voor zowel de financiële kanten van de exploitatiebijdragen (deel 2 van dit artikel) als de toetsing van de bouw aanvragen aan het exploitatieplan (deel 1 van dit artikel) bij elkaar worden genomen valt de conclusie te trekken dat er bij de uitvoeringskant van exploitatieplannen tal van acties bij gemeentelijke afdelingen vergunningen terechtkomen. Die afdelingen spelen een essentiële rol, nog afgezien van de handhaving van de regels van exploitatieplannen. Vanwege die rol lijkt het raadzaam bij zulke afdelingen dan ook organisatorische verantwoordelijkheden te leggen voor een aantal uitvoeringsaspecten uitgaande van medewerkings-taken van planeconomen, grondzakenjuristen en bestemmingsplanjuristen. Het lijkt vanuit de uitvoeringsinvalshoek ook verstandig vanuit de vergunningeninvalshoek mee te denken met de totstandkoming van exploitatieplannen. Bij de meeste gemeenten valt hier overigens nog een slag te maken.

E.J. VAN BAARDEWIJK IS SENIOR ADVISEUR GRONDBELEID & VASTGOEDRECHT BIJ PURPLEBLUE.