

"Alleen de geel gearceerde delen in deze bijlage worden herzien via het besluit van de gemeenteraad d.d. - - 2022 met kenmerk..... "

Bijlage 2

Financieel-economische uitvoerbaarheid

CONCEPT

Financieel-economische uitvoerbaarheid

In deze bijlage wordt de relatie gelegd tussen de structuurvisie en de financiële uitvoerbaarheid van de ambities die de gemeente heeft ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeente. Hierbij wordt de rol omschreven die de structuurvisie speelt bij kostenverhaal in de situaties van locatieontwikkelingen. Om die rol duidelijk weer te kunnen geven is het belangrijk dat eerst de relevante wetgeving ten aanzien van kostenverhaal door de gemeente, op hoofdlijnen wordt omschreven. Vervolgens komt naar voren welke rol de structuurvisie speelt bij bepaalde onderdelen van het kostenverhaal door gemeenten.

Kostenverhaal

Met de invoering van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) per 1 juli 2008 is er veel veranderd op het gebied van ruimtelijke ordening, zeker als het gaat om de structuurvisie en grondexploitatie. Het opstellen van een structuurvisie is een verplichting geworden voor de gemeente ten opzichte van de oude Wet op de ruimtelijke ordening (WRO). Ten aanzien van de grondexploitatie zijn in afdeling 6.4 van de Wro bepalingen opgenomen die een gemeente ook verplichten om kostenverhaal toe te passen bij locatieontwikkeling.

Die afdeling wordt in de praktijk vaak de Grondexploitatiewet genoemd. Om verwarring te voorkomen sluit de gemeente aan bij de praktijk en in het vervolg wordt dan ook gesproken over de Grondexploitatiewet.

Kostenverhaal door de gemeente bij locatieontwikkeling kan op twee verschillende wijzen plaatsvinden. Dit kan langs publiekrechtelijk spoor en langs een privaatrechtelijk spoor. Het publiekrechtelijk houdt in dat de gemeente een exploitatieplan vaststelt en er kostenverhaal via de bouwvergunning plaatsvindt. Hierbij wordt kostenverhaal dus afgedwongen op basis van de wet. Een andere wijze van kostenverhaal kan langs het privaatrechtelijk spoor plaatsvinden. Dit houdt in dat de gemeente afspraken met private partijen maakt, onder meer over kostenverhaal, en die afspraken vastlegt in anterieure overeenkomsten. Anterieure overeenkomsten zijn overeenkomsten die gesloten worden, voordat er een planologisch besluit is vastgesteld, bijvoorbeeld een bestemmingsplan. Hierbij is het uitgangspunt dus dat de gemeente en particuliere eigenaren vrijwillig samenwerken.

Het publiekrechtelijk spoor en het privaatrechtelijk spoor worden hieronder op hoofdlijnen nader beschreven.

Publiekrechtelijk spoor

Op basis van de Grondexploitatiewet is de gemeenteraad, in beginsel, verplicht een exploitatieplan vast te stellen als er een bestemmingsplan(herziening), een projectbesluit of een wijzigingsplan wordt vastgesteld. Voorwaarde hierbij is dat deze vier ruimtelijke besluiten een bouwplan mogelijk maken.

Deze bouwplannen staan genoemd in artikel 6.2.1. van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Het gaat dan om de volgende bouwplannen:

- de bouw van één of meer woningen;
- de bouw van één of meer andere hoofdgebouwen;
- de uitbreiding van één hoofdgebouw met tenminste 1.000 m³ of met één of meer woningen;
- de verbouwing van één of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik waren, voor woondoeleinden, mits tenminste 10 woningen worden gerealiseerd;
- de verbouwing van één of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik waren, voor detailhandel, dienstverlening, horeca of kantoordoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies tenminste 1.000 m² bedraagt;

- de bouw van kassen met een oppervlakte van tenminste 1.000 m².

Het exploitatieplan volgt daarbij de procedure van het planologische besluit, waarbij in het geval van bijvoorbeeld een bestemmingsplan, tegelijkertijd met de vaststelling van dat plan eveneens een exploitatieplan wordt vastgesteld. Aan de hand van de kostensoortenlijst in artikel 6.2.3 t/m 6.2.5 van het Bro wordt in het exploitatieplan aangegeven welke kosten voor de betreffende ontwikkeling worden gemaakt. Aan de hand van die opsomming wordt een bijdrage berekend aan diegene die de opbrengsten van een bepaalde ontwikkeling, bijvoorbeeld woningbouw, ontvangt. De feitelijke afrekening hiervan vindt plaats bij de afgifte van de bouwvergunning.

Alle kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen die in het Bro staan vermeld zijn in beginsel verhaalbaar. Om deze kosten in een exploitatieplan op te kunnen nemen moeten ze echter voldoen aan de onderstaande drie criteria.

- *Profijt*: de locatie moet nut ondervinden van de te treffen werken, maatregelen of voorzieningen. Deze toets geldt alleen voor de locatie als geheel, niet per bouwperceel binnen een locatie;
- *Toerekenbaarheid*: er moet een causaal verband zijn tussen de gebiedsontwikkeling en de kosten. De werken, maatregelen en voorzieningen zouden niet aan de orde zijn zonder dat plan of de kosten worden mede gemaakte ten behoeve van dat plan;
- *Proportionaliteit*: indien meerdere gebieden baat hebben bij een werk, maatregel of voorziening moeten deze naar evenredigheid (neergelegd in expliciet gemaakte verdeelmaatstaven) worden verdeeld. Dat betekent dat de gemeente transparant moet aanduiden langs welke criteria deze kosten zijn verdeeld.

Eerder is al gesteld dat de gemeenteraad “in beginsel” verplicht is om in bepaalde situaties een exploitatieplan vast te stellen en daarmee verplicht is het publiekrechtelijk spoor te volgen. Er zijn dus uitzonderingen op de regel. Die uitzonderingen worden hieronder besproken.

Privaatrechtelijk spoor

De gemeenteraad kan besluiten om geen exploitatieplan vast te stellen. Voorwaarde hierbij is dat het kostenverhaal al op een andere manier geregeld is (‘anderszins verzekerd’). Twee andere voorwaarden zijn dat het stellen van locatie-eisen en regels voor woningbouwcategorieën niet nodig zijn of op een andere manier zijn geregeld.

De situatie dat de bovenstaande voorwaarden op een andere manier geregeld zijn (‘anderszins verzekerd’ zijn) kan zich voordoen als de gemeente met alle eigenaren van een locatie een overeenkomst heeft gesloten. Deze overeenkomsten worden gesloten voorafgaand aan de vaststelling van een planologisch besluit en worden daarom een anterieure overeenkomst genoemd. De drie criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit zijn niet van toepassing bij anterieure overeenkomsten. Deze criteria zijn alleen van toepassing bij een exploitatieplan.

Een tweede wijze waarop de voorwaarden op een andere manier geregeld zijn, is de situatie waarbij de gemeente eigenaar is van alle grond in het plangebied. De gemeente geeft dan zelf alle grond uit en de gemaakte kosten worden dan verdisconteerd in de gronduitgifteprijs.

Het privaatrechtelijk spoor biedt voor zowel de gemeente als de particuliere eigenaar een aantal voordelen ten opzichte van het publiekrechtelijk spoor. Door de afspraken vast te leggen in een anterieure overeenkomst krijgen de gemeente en particuliere eigenaar al in een vroeg stadium helderheid en zekerheid over de ontwikkeling van de locatie. Beide partijen hebben zo immers invloed op de inhoud van de overeenkomst. Bij toepassing van het publiekrechtelijk spoor heeft de particuliere eigenaar geen invloed meer op de inhoud

van de te ontwikkelen locatie. Een ander voordeel is dat bij het sluiten van anterieure overeenkomsten de particuliere partijen en de gemeente vrij zijn in de afspraken, die zij maken. De criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit zijn bij het sluiten van anterieure overeenkomsten dan ook niet van toepassing. Hetzelfde geldt voor de kostensoortenlijst. Vanzelfsprekend zijn bij het sluiten van anterieure overeenkomsten wel de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek van toepassing.

Samenwerking staat voorop

Het uitgangspunt van de wetgever bij de Grondexploitatiewet is dat gemeenten en particuliere eigenaren inzetten op samenwerking. Met andere woorden, dat gemeenten en particuliere eigenaren vrijwillig afspraken maken over kostenverhaal, locatie-eisen en verevening bij particuliere grondexploitatie.

Het algemeen standpunt van de gemeente Wierden sluit hier op aan. De gemeente wil vrijwillig afspraken maken met particuliere eigenaren, waarbij dit wordt vastgelegd in een anterieure overeenkomst. Hierbij hanteert de gemeente Wierden als voorwaarde dat de ontwikkeling van particuliere initiatieven geen kosten met zich mee brengt voor de gemeente.

De Grondexploitatiewet en de uitwerking daarvan in de praktijk zijn nu op hoofdlijnen beschreven. In de volgende paragraaf wordt de relatie tussen de Grondexploitatiewet en de structuurvisie toegelicht.

Rol structuurvisie bij kostenverhaal

De structuurvisie speelt niet bij elke locatieontwikkeling een rol als het om kostenverhaal gaat. Als er kosten worden gemaakt bij een locatieontwikkeling, die uitsluitend ten behoeve van één locatie worden gemaakt, is de structuurvisie niet van belang ten aanzien van het kostenverhaal. Het doet er dan niet toe of die kosten binnen of buiten het betreffende exploitatiegebied plaatsvinden.

De relatie van de structuurvisie met de Grondexploitatiewet volgt uit artikel 6.13 lid 7 en artikel 6.24 lid 1. In die artikelen is sprake van een directe koppeling van de structuurvisie met het kostenverhaal door de gemeente bij locatieontwikkeling weergegeven. Er worden kosten genoemd, die alleen door de gemeente verhaald kunnen worden als hier een basis voor is gelegd in de structuurvisie. Het gaat dan om bovenwijkse voorzieningen in de vorm van een fondsbijdrage en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Deze onderdelen worden hieronder nader toegelicht. Hierbij wordt ook aangegeven of de betreffende onderdelen via een exploitatieplan en/of een anterieure overeenkomst verhaald kunnen worden.

Bovenwijkse voorzieningen

Een bovenwijkse voorziening is een voorziening, die een functie heeft voor het exploitatiegebied en ook voor één of meer andere gebieden. Dit kunnen ook bestaande bebouwde gebieden zijn. Bij bovenwijkse voorzieningen gaat het om voorzieningen, die genoemd worden in de kostensoortenlijst (artikel 6.2.5 Bro). Een bovenwijkse voorziening is meestal buiten het exploitatiegebied gelegen, maar kan er ook binnen liggen. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om een ontsluitingsweg of de aanleg van een brug.

De kosten van de aanleg van dergelijke voorzieningen komen zowel voor verhaal in aanmerking via het exploitatieplan als ook via een anterieure overeenkomst. Om de kosten van bovenwijkse voorzieningen te kunnen verhalen is het vermoedelijk niet noodzakelijk dat er een onderbouwing plaatsvindt in een structuurvisie. De kosten zijn immers via de kostensoortenlijst publiekrechtelijk afdwingbaar.

Bovenwijkse voorzieningen kunnen ook in de vorm van een fondsbijdrage in de exploitatieopzet worden opgenomen. Uit de wet, artikel 6.13 lid 7, volgt dat dit alleen is toegestaan indien er voor deze locatie of gedeeltes daarvan een structuurvisie is vastgesteld die aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen. Deze zijn dan ook op basis van anterieure overeenkomsten te verhalen.

Alhoewel uit de wet blijkt dat bovenwijkse voorzieningen middels een exploitatieplan zijn te verhalen, wordt om onduidelijkheid te voorkomen en de zekerheid te vergroten ervoor gekozen om deze onderbouwing wel op te nemen in de structuurvisie.

Bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen

Het begrip "ruimtelijke ontwikkeling" wordt in de Wro niet gedefinieerd. Ook uit de Kamerstukken blijkt niet wat er onder dit begrip verstaan moet worden. Uit de kamerbehandelingen kunnen wel voorbeelden ontleend worden die onder dit begrip kunnen vallen. Het gaat dan om bijdragen aan ontwikkelingen van maatschappelijke functies zoals natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur, in een ander gebied, maar kan ook gaan om een bijdrage in de bouwkosten van een maatschappelijk functie.

Bovenplanse verevening is ook aan te merken als een vorm van een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen. Bovenplanse verevening is een bijdrage, naast kosten, van een winstgevend exploitatiegebied ter (gedeeltelijke) dekking van een tekort in de grondexploitatie van een ander exploitatiegebied.

Bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen kunnen niet in een exploitatieplan worden opgenomen (het publiekrechtelijk spoor). Vaak zal de locatie namelijk geen direct profijt hebben van de functie waaraan bijgedragen wordt.

Er kunnen wel afspraken gemaakt worden over die bijdragen in een anterieure overeenkomst. Het is dan wel een vereiste dat de structuurvisie een basis vormt voor afspraken over een dergelijke financiële bijdrage. De bijdrage moet wel redelijk zijn. Daarbij speelt een rol of er een verband is tussen de locatie en de functie, waarvoor de bijdrage bedoeld is. Hierna worden 2 fondsen toegelicht.

Gebiedsfonds eigen bijdrage zonneparken

Exploitanten van zonneparken worden verplicht om bij te dragen aan gebiedsontwikkeling en/of verdere verduurzaming van de gemeente in de vorm van een jaarlijkse bijdrage in het "Gebiedsfonds eigen bijdrage zonneparken". De jaarlijkse bijdrage is € 0,52 per opgewekt MWh (Megawattuur) (prijspeil 2022). De bijdrage wordt jaarlijks na afloop van het jaar, na opgave van het aantal opgewekte Mwh, door exploitant aan de gemeente voldaan. Het fonds wordt beheert door de gemeente.

Voordat de planologische procedure wordt gestart, sluit de gemeente een anterieure exploitatieovereenkomst met de initiatiefnemer, waarin de afspraken over de bijdrage worden vastgelegd. Dit is een extra manier waarop zonneparken concrete maatschappelijke meerwaarde kunnen genereren in de (directe) omgeving.

De besteding van het "Gebiedsfonds eigen bijdrage zonneparken" moet een fysiek en/of ruimtelijk karakter hebben. De voorziening wordt beheert door de gemeente. Verslaglegging over de besteding van de middelen vindt plaats in de jaarstukken van de gemeente.

De werking van dit fonds is vastgelegd in de beleidsnota "Gebiedsfonds eigen bijdrage zonneparken".

Voorziening platteland Rood voor Rood/Kwaliteitsimpuls groene omgeving (RvR/KGO)

Exploitanten van ruimtelijke ontwikkelingen in het (landelijk) gebied moeten bijdragen aan verbeteringen in de ruimtelijke kwaliteit. Kort gezegd: Er zijn ontwikkelingen mogelijk in het (buiten)gebied, mits die gelijk opgaan met verbeteringen in (ruimtelijke) kwaliteit.

Voordat de planologische procedure wordt gestart, sluit de gemeente een anterieure exploitatieovereenkomst met de initiatiefnemer, waarin de afspraken over een bijdrage in de voorziening "Voorziening platteland Rood voor Rood/Kwaliteitsimpuls groene omgeving" (RvR/KGO) worden vastgelegd. De besteding van de bijdragen in de voorziening "Voorziening platteland Rood voor Rood/Kwaliteitsimpuls groene omgeving" moeten een fysiek en/of ruimtelijk karakter hebben. Hiervoor is een uitvoeringsprogramma vastgesteld, zie bijlage 8 bij deze structuurvisie. Dit uitvoeringsprogramma wordt periodiek geactualiseerd. De voorziening wordt beheerd door de gemeente.

Vertaling naar structuurvisie Wierden

In onderstaande tabellen wordt aangegeven welke opbrengstlocaties binnen de gemeente Wierden in het kader van de structuurvisie worden ontwikkeld (tabel 1), welke voorzieningen worden aangelegd die het karakter hebben van een bovenwijkse voorziening (tabel 2) en de ruimtelijke ontwikkelingen die in de planperiode worden voorzien (tabel 3).

Op deze wijze wordt invulling gegeven aan artikel 6.24, lid 1 en 6.13, lid 7 van de Wet ruimtelijke ordening. De gemeente is zo in staat om kosten van bovenwijkse voorzieningen en kosten van ruimtelijke ontwikkelingen te verhalen op mogelijke opbrengstlocaties. De tabellen kunnen in de loop der tijd worden aangepast, ook weer in het licht van de gebruikelijke beleids- en begrotingscyclus.