

Bijlage 5 Rol structuurvisie binnen grondexploitatie

De grondexploitatiebepalingen van de Wro bieden niet alleen de mogelijkheid om kosten die binnen een exploitatiegebied gemaakt worden te verhalen, maar onder bepaalde voorwaarden ook kosten die buiten het exploitatiegebied gemaakt worden. De structuurvisie kan voor dergelijke situaties een rol spelen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen kosten van bovenwijkse voorzieningen, bovenplanse verevening en financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen.

Bovenwijkse voorzieningen

Naast de kosten die gemaakt worden binnen en rechtstreeks ten dienste van een exploitatiegebied, kunnen er kosten gemaakt worden in verband met werken, werkzaamheden en maatregelen waarvoor het exploitatiegebied profijt heeft, maar welke geheel of gedeeltelijk buiten het exploitatiegebied plaatsvinden. Te denken valt aan de aanleg van een rondweg of ontsluitingsweg, geheel of gedeeltelijk buiten het exploitatiegebied. Deze kosten kunnen rechtstreeks verhaald worden door het opnemen ervan in de exploitatieopzet, echter op basis van drie criteria: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

Om de kosten van bovenwijkse voorzieningen te kunnen verhalen is het niet noodzakelijk dat er een onderbouwing plaatsvindt in een structuurvisie, omdat het verhaal van deze kosten via de kostensoortenlijst afdwingbaar is.

Bovenplanse verevening middels publiekrechtelijke fondsbijdrage

Anders is dit voor het bovenplans verevenen van kosten (artikel 6.13 lid 7 Wro), waarvoor wel de basis gelegd dient te worden in een structuurvisie. Bovenplanse verevening omvat kosten van werken en werkzaamheden die zich niet binnen één exploitatiegebied voltrekken, maar waarbij meerdere exploitatiegebieden zijn betrokken. Hiermee kunnen verliezen van zogenaamde 'tekortlocaties' worden verrekend met overschotten op andere, winstgevendere locaties. Voor de toepassing van deze mogelijkheid is het instellen van een fonds verplicht. Een voorwaarde om exploitatiegebieden in deze vereveningsmethodiek te kunnen betrekken, is dat deze gebieden zijn benoemd in de structuurvisie en dat de structuurvisie aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen. Hierna is bovenplanse verevening afdwingbaar middels de publiekrechtelijke weg (het opstellen van een of meerdere exploitatieplannen). Zonder een structuurvisie is het bovenplans verevenen van kosten niet mogelijk. Bovenplanse verevening geschiedt op basis van de eerder genoemde criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

Bovenplanse verevening middels bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen

Een structuurvisie kan ook noodzakelijk zijn om kosten op basis van grondexploitatieovereenkomsten te verhalen via een financiële bijdrage in zogenaamde 'ruimtelijke ontwikkelingen' (artikel 6.24 lid 1 sub a Wro). Hier vallen in ieder geval de bovenplans te verevenen kosten uit paragraaf 4.4.2 onder, maar wat deze ruimtelijke ontwikkelingen nog meer precies inhouden, geeft de Wro niet aan en zal de praktijk nader moeten uitwijzen. Gedacht kan worden aan maatschappelijk belangrijke functies, zoals natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur. In verband hiermee dienen de ruimtelijke ontwikkelingen in de structuurvisie duidelijk te zijn beschreven en/of op een visiekaart zijn ingetekend. Uit de projectenlijst van bijlage 1 blijkt welke ontwikkelingen worden gerealiseerd en welke bovenplanse elementen daar in zitten. Een duidelijk verschil tussen deze bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen en de bovenplanse verevening, is dat bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen niet te hoeven voldoen aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Het vragen van financiële bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen kan uitsluitend op vrijwillige basis via het onderhandelingstraject tussen de gemeente en een particuliere initiatiefnemer. Afdwingbaar kostenverhaal via de publiekrechtelijke weg (exploitatieplannen) is voor bijdragen in ruimtelijke ontwikkelingen niet mogelijk.

Om kosten te kunnen verevenen dient sprake te zijn van kostendragende en kostenvragende locaties. Deze structuurvisie geeft een beschrijving van de projecten die in de komende jaren zijn voorzien om tot uitvoering te worden gebracht. Hierbij is onderscheid te maken in:

- projecten waar geen directe financiële opbrengsten worden gerealiseerd, zoals de aanleg van voorzieningen (kostenvragers);
- projecten met positief exploitatiesaldo (kostendragers).

Bij de eerste categorie gaat het veelal om de aanleg van voorzieningen zoals infrastructuur of aanleg van natuur, maar ook om exploitatiegebieden waar de kosten de opbrengsten overstijgen, zoals bij herstructurering het geval kan zijn. Deze categorie wordt aangemerkt als kostenvragers. Bij de tweede categorie gaat het om projecten die gerelateerd zijn aan exploitatiegebieden en waar in relatie tot de gemaakte of te maken kosten wel opbrengsten worden gegenereerd. Deze categorie wordt

aangemerkt als kostendragers.

Voorbeelden van kostenvragers zijn:

- de aanleg van nieuwe fietspaden en nieuwe wegen;
- de aanleg van recreatieve groenstructuren;
- realisatie van ecologische verbindingzones;
- landschappelijke inpassing bij uitbreidingslocaties.

Voorbeelden van kostendragers zijn:

- nieuwe woningbouwlocaties;
- herstructureringsgebieden en herontwikkelingslocaties;
- transformatielocaties van bedrijven naar woningbouw.

Voor de kostendragers geldt het uitgangspunt dat in de exploitatie van het betreffende gebied een positief eindresultaat ontstaat. Zoals hiervoor beschreven biedt de Wro de mogelijkheid om middels fondsvorming de kostendragers bij te laten dragen aan de kostenvragers.

Mogelijk zal de gemeente in de loop van de planperiode komen met een nadere uitwerking, hoe geldstromen tussen kostendragers en kostenvragers moeten gaan lopen, hoe dat geregeld moet worden en welke bedragen daarmee gemoeid zijn.

Fondsvorming en financiële uitvoerbaarheid

In het navolgende wordt besproken welk traject gevolgd wordt om tot fondsvorming en een optimale financiële uitvoerbaarheid van de projecten uit deze structuurvisie te komen.

Keuze voor fondsvorming

In deze structuurvisie wordt de ontwikkeling van diverse kostenvragende en kostendragende projecten besproken. Het verevenen van kosten tussen deze twee verschillende soorten projecten is dan ook een logisch vervolg. De gemeenteraad heeft zich positief uitgesproken met betrekking tot fondsvorming middels deze structuurvisie. Deze structuurvisie vormt derhalve de basisgrondslag voor fondsvorming en bovenplanse verevening.

Abstractieniveau

De Wro geeft aan dat de structuurvisie ingaat op de wijze waarop de raad zich voorstelt de voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken. Of een locatie de te maken kosten kan dragen en wie de initiatiefnemer is van de betreffende ontwikkeling, is geen item op het abstractieniveau van deze structuurvisie, maar zal worden gezien in het kader van de financiële uitvoerbaarheid van het betreffende bestemmingsplan of ander ruimtelijk bindend besluit. Uiteraard kunnen in anterieure overeenkomsten of bij gemeentelijke ontwikkeling van locaties afspraken worden gemaakt of kosten worden toegerekend die verder gaan dan het wettelijk vereiste, zodat de financiële uitvoerbaarheid van een project beter gewaarborgd is. De structuurvisie biedt in dat kader een signaalfunctie en borgt dat deze afspraken gemaakt kunnen worden, maar niet meer dan dat.

In de structuurvisie 2030 worden uitspraken gedaan die überhaupt niet geconcretiseerd kunnen worden in een getalsmatige of financiële onderbouwing. Voor de projecten zoals woninguitbreiding bij de kernen als , zijn de exact te nemen maatregelen nog niet bekend, laat staan hoeveel kosten hiermee gemoeid zijn. Dergelijke plannen leveren vervolgens input voor de concretisering van financiële uitvoerbaarheidsaspecten, waarna verder kan worden gegaan met de eerder besproken fondsvorming.

Deze structuurvisie vormt het ruimtelijk beleidskader tot 2030 en kent vele onzekerheden. Het abstractieniveau van de structuurvisie maakt dat slechts hoofdlijnen worden beschreven, welke dermate globaal zijn dat deze niet financieel onderbouwd kunnen worden. Te zijner tijd zal deze structuurvisie hierop aangepast worden. Op dit moment wordt echter in deze structuurvisie al de basis gelegd voor fondsvorming. In het projectenoverzicht staan de projecten beschreven welke bijdragen aan of profiteren van het fonds. Door het hoge abstractieniveau van de structuurvisie zijn nog geen kostenramingen toegevoegd, de bandbreedte hiervan zou onverantwoord groot worden.

Koppeling ruimtelijke besluiten

Deze structuurvisie loopt vooruit op de ontwikkelingen van projecten, welke mogelijk zullen worden gemaakt middels diverse ruimtelijke besluiten. In deze ruimtelijke besluiten zullen de te ontwikkelen projecten voor de komende tien jaar opgenomen worden, wat inhoudt dat een aantal van de projecten zoals beschreven in deze structuurvisie, buiten de scope van bijvoorbeeld bestemmingsplannen valt. Voor de projecten die wel binnen een planperiode van tien jaar zullen worden uitgevoerd, geldt dat deze niet in alle gevallen rechtstreeks mogelijk worden gemaakt middels een bestemmingsplan, maar kunnen worden gekoppeld aan wijzigingsbevoegdheden. Hierdoor is een storting in het fonds niet aan de orde bij het opstellen van het ruimtelijk besluit (bestemmingsplan), maar pas wanneer van deze wijzigingsbevoegdheden gebruik wordt gemaakt. Deze structuurvisie wijst de projecten en ontwikkelingen al aan die de basis voor het fonds gaan vormen.

Concretisering

Voor een aantal van de kostenvragende projecten kan (deels) financiële dekking worden gevonden in de grondexploitatie van de kostendragende exploitatiegebieden. Een dergelijke fondsvorming zal op basis van de structuurvisie inhoud moeten krijgen. Voor de onderbouwing hiervan zijn echter op dit moment te weinig gegevens bekend. Zodra meer duidelijkheid is over definitieve plannen en ontwikkeling/aanleg van locaties en voorzieningen kan de relatie tussen kostenverhaal en grondexploitatie ook goed worden gelegd. Dit zal zijn beslag krijgen door aanvulling, concretisering en actualisering van de structuurvisie, voorafgaand aan de vaststelling van de betreffende bestemmingsplannen of toepassing van de daarin opgenomen wijzigingsbevoegdheden. Hierop kunnen afspraken in anterieure overeenkomsten van grondexploitatie worden gebaseerd en/of exploitatieplannen worden vastgesteld.

