

1. Algemeen

Bij brief van 21 januari 1997 vraagt u de Raad voor de financiële verhoudingen binnen drie maanden zijn visie te geven op de in de notitie geschetste problematiek inzake het kostenverhaal bij grondexploitatie in nieuwe bouwlocaties.

Vanwege de complexiteit van de te regelen materie heeft het kabinet afgezien van het direct in procedure brengen van een wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

Op basis van de adviezen van de Rfv, de Raad voor Onroerende Zaken en de VROM-raad en in overleg met belangenorganisaties zoals VNG, IPO, Ned. Vereniging van Bouwondernemers, VNO/NCW, enz. zal een wetsontwerp aanhangig worden gemaakt.

2. Samenvatting van het voorstel

Doel is de verbetering van de regelgeving om gemeenten in staat te stellen de kosten te verhalen die worden gemaakt t.b.v. de ontwikkeling van nieuwe bouwlocaties, waarbij wordt gedacht aan nieuwe uitleglocaties en grote binnenstedelijke projecten. Het gaat om verbetering van het instrumentarium t.b.v. de uitvoering van verstedelijkingsstaakstellingen, alhoewel de voorgestelde heffing niet wordt beperkt tot Vinex-gebieden.

In dit kader is inmiddels is een wijziging van de Wet Voorkeursrecht gemeenten tot stand gebracht. Thans is aan de orde de regelgeving voor kostenverhaal, d.w.z. het toerekenen van alle kosten aan de grondexploitanten, of anders gezegd, een wettelijke voorziening om alle grondeigenaren in een bepaald nieuwbouwcomplex een volwaardig aandeel in de gebruikelijke grondexploitatiekosten te laten dragen.

Gemeenten zijn (ook via eventuele samenwerkingsverbanden) verantwoordelijk voor een kwantitatief en kwalitatief evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling bij de realisering van de verstedelijkingsopgave, inclusief een adequaat niveau van publieke voorzieningen.

Inmiddels is de markt steeds meer betrokken geraakt bij de ontwikkeling van bouwlocaties. Niet langer verwerven gemeenten alle benodigde gronden ('actieve grondpolitiek') maar richten zich op een voorwaardenscheppende en toezichhoudende rol (passief grondbeleid). Het initiatief komt bij de particuliere exploitant (projectontwikkelaars, toegelaten instellingen, particuliere grondeigenaren enz.). Gemeenten beperken zich tot het realiseren van de bestemmingen en het verwerven van gronden voor de aanleg van voorzieningen. Echter, volledige particuliere grondexploitatie geeft problemen. Hoge verwervingskosten (kassen, bedrijfsterreinen) en bestemmingen met lage opbrengsten (sociale woningbouw, groen, openbaar vervoer) laat de particuliere exploitant liggen zodat de gemeenten alsnog aanzienlijke investeringen moeten realiseren om in de uitbreidingslocaties te komen tot een zowel kwantitatief als kwalitatief evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling.

De bestaande privaatrechtelijke instrumenten van kostenverhaal (exploitatie-overeenkomst, publiek-private samenwerkingsconstructies) vergen een wilsovereenstemming. Ontbreekt de wilsovereenstemming dan kan kostenverhaal plaatsvinden door invoering van een baatbelasting (publiekrechtelijk: Gemeentewet art. 222). In de praktijk betekent dit dat doorgaans slechts een deel van de kosten kan worden verhaald. Baatbelasting moet worden geheven van degenen die het genot hebben van onroerende zaken die door de

voorzieningen gebaat zijn. Ook gebate bestaande bebouwing moet in de heffing worden betrokken, terwijl de ontwikkeling van een bouwlokatie veelal wordt beschouwd als een aantasting van het bestaande woongenot. Voorts kunnen de kosten van bovenwijkse voorzieningen, bestemmingsplankosten, regionale vereveningsafdrachten enz. niet worden verhaald. Risico is dat de verstedelijkingsopgave (Vinex) in financiële zin niet kan worden waargemaakt dat de bouwproductie vertraagt en de kwaliteit van woningbouw en ruimtelijke kwaliteit onder druk komt.

De oplossing zou van een nieuw instrument moeten komen: de grondexploitatieheffing voor nieuwe bouwlokaties dan wel complexgewijze grondexploitaties in het algemeen (zoals herinrichting van stedelijk gebied waarbij een woongebied wordt ontwikkeld op een voormalig industrieterrein). De grondslag voor de grondexploitatieheffing is een op het bestemmingsplan of andere planologische maatregelen gebaseerde exploitatie-opzet, die door de gemeenteraad op grond van een exploitatieverordening wordt vastgesteld. In de exploitatie-opzet worden de te verhalen kosten vastgesteld en gefixeerd. In het Besluit Ruimtelijke Ordening '85 (BRO) zullen de kostensoorten limitatief worden vastgelegd. Te denken valt aan: bovenwijkse voorzieningen, regionale vereveningsafdrachten, bestemmingsplankosten en excessieve plankosten (bijvoorbeeld bodemsanering, aankoop en bouwrijp maken slooppanden enz.). De exploitatie-opzet is vatbaar voor bezwaar en beroep. De regeling wordt aangehaakt bij de geldende bepalingen over exploitatieverordeningen in de WRO, hoofdstuk VI. Van inwerkingtreding met terugwerkende kracht is afgezien.

Voor de berekening van de te verhalen kosten wordt uitgegaan van de situatie dat de gemeente zelf de totale ontwikkelingskosten voor haar rekening neemt (actief grondbeleid). Dit betekent dat de verhaalbare kosten worden berekend door de getaxeerde inbrengwaarden van de gronden (op basis van de waardebepalingssystematiek van de onteigeningswet) te vermeerderen met alle te maken kosten voor de ontwikkeling van het plangebied, verminderd met de te ontvangen subsidies en met een eventueel (door de markt bepaald en door de gemeenteraad geaccepteerd) exploitatietekort.

Verder wordt bij de complexbenadering rekening gehouden met toekomstige bebouwingsmogelijkheden (marktmogelijkheden) en de behoefte aan woningen volgens het bestemmingsplan. Aan kavels voor dure huizen worden meer kosten toegerekend dan aan grond voor sociale woningbouw. Latere aanpassingen van de te bouwen categorieën woningen (invloed van de markt) hebben direct invloed op de te verhalen kosten.

De omvang van de heffing wordt vervolgens bepaald door de totale kosten, rekening houdend met de gedifferentieerde toerekening, om te slaan over de vierkante meters uit te geven grond. De aldus berekende brutobijdrage voor een in de heffing betrokken perceel wordt vervolgens verminderd met de inbrengwaarde van die specifieke grond die toebehoort aan de exploitant en de waarde van door de exploitant zelf ingebrachte voorzieningen, werkzaamheden en/of maatregelen. Het doel is dus niet gericht op baatafoming doch uitsluitend op het verhalen van de kosten. Er wordt dus geen winst gemaakt. In geval van een tekortlokatie is de omvang van de heffing beperkt tot de opbrengstcapaciteit bij actieve grondpolitiek.

3. Beoordeling op hoofdlijnen

De raad stemt in met het doel van het voorstel en onderschrijft dat omwille van een betere ruimtelijke ontwikkeling het gemeenten mogelijk wordt gemaakt de verstedelijkingsopgave waar te maken en te komen tot een zowel kwalitatief als kwantitatief evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling. De mogelijk nadelige effecten van de eigendomsverhoudingen en uiteenlopende grondprijzen waardoor de bouwproductie vertraagt en de kwaliteit van de woningbouw en ruimtelijke kwaliteit onder druk komt te staan zouden kunnen worden verminderd met het instrument kostenverhaal bij grondexploitatie. Tevens zouden overheidsuitgaven kunnen worden beperkt door de noodzakelijke voorzieningen zowel naar plaats als tijd beter in de planvorming in te passen. De raad stemt in met het voornemen de noodzakelijk te maken kosten op een evenwichtige wijze over alle betrokkenen te verdelen.

Aan zijn instemming verbindt de raad onmiddellijk de vraag of het voornemen niet te laat komt voor de huidige, al in ontwikkeling zijnde Vinex-lokaties. Voor een deel zijn die al in uitvoering en voorzover dat nog niet het geval is, is het de vraag of het niet onredelijk is om marktpartijen tijdens het ontwikkelingsproces nog te confronteren met een nieuwe heffing.

Tevens is de raad nadrukkelijk van oordeel, dat het niet zo mag worden dat gemeenten hun met het nieuwe instrument versterkte marktpositie kunnen gaan gebruiken om, vanuit maatschappelijk en economisch oogpunt bezien, gewenste particuliere initiatieven te belemmeren. Bovendien mag deze belastingheffing niet als een vervanging van rijkssubsidies worden gezien, waarbij de raad met name aan Vinex-, Belstato- en andere uitkeringen denkt. Deze rijksbijdragen blijven noodzakelijk om te voorkomen dat de grondprijzen van nieuwe bouwlocaties zo hoog worden dat de verstedelijking in gevaar komt.

4. Beoordeling op onderdelen

- De raad maakt enkele opmerkingen en aanbevelingen bij de volgende onderdelen :
- de reikwijdte van de regeling;
- de wijze van regelgeving;
- de positie van privaatrechtelijke overeenkomsten in de regeling;
- het maximum van de belastingopbrengst;
- de rechtszekerheid voor particuliere partijen.

De reikwijdte van de regeling

In het voorstel wordt gesproken over nieuwe locaties, waaronder ook voormalige bedrijfsterreinen in stedelijk gebied. De raad acht het onder voorwaarden gewenst de regeling ook van toepassing te laten zijn binnen bestaand stedelijk gebied bij omvangrijke herstructurering van bestaande bebouwing. Ook daar kan het een nuttige bijdrage leveren aan de ruimtelijke ontwikkeling omdat de uitvoering van de verstedelijking ook binnen bestaand stedelijk gebied gebaat is met een goede kwaliteit van de ruimte (inclusief voorzieningen) en van de woningbouw. De raad wijst op een mogelijk praktisch uitvoeringsprobleem in het geval bestaand onroerend goed waarvan de bestemming niet wordt gewijzigd niet van de heffing kan worden uitgesloten.

De wijze van regelgeving

Het doel van de regeling ligt in de facilitering van de verstedelijkingstaakstellingen. De raad stemt in met het aansluiten bij de regelgeving met betrekking tot de ruimtelijke ordening. Wat de aard van de regelgeving betreft, wordt de voorkeur gegeven aan een globale, kaderstellende regelgeving, waarbij aan de gemeente ruimte wordt gelaten voor een invulling naar plaatselijke behoeften. In de wet zou onder andere moeten worden geregeld, het doel van de regelgeving, het belastingobject en -subject, het maximum van de belastingheffing en de wijze van afgrenzing van het gebied waarop de belasting van toepassing is.

Teneinde van te voren duidelijkheid te scheppen, zou bij of krachtens de wet een limitatieve opsomming van de kostenbestanddelen, die bij de vaststelling van het tarief kunnen worden betrokken, moeten worden vastgesteld. De raad meent dat bijdragen in het kader van een regionale verevening daarbij kunnen horen mits gebaseerd op een formele regeling(bijvoorbeeld Vinex) omdat kaderwetgebieden ook een zekere verantwoordelijkheid voor het grondbeleid dragen. De raad meent, dat verevening binnen het gemeentelijk grondgebied slechts mogelijk is als er vooraf sprake is van een duidelijke, inhoudelijke en beleidsmatige koppeling tussen de exploitatie-opzet van twee of meer plannen. De mogelijkheid om daarmee alle verliezen te compenseren moet worden uitgesloten.

De positie van privaatrechtelijke overeenkomsten in de regeling

De nieuwe regeling is bedoeld als een aanvullend instrument in de publiekrechtelijke sfeer. De mogelijkheid blijft bestaan en daaraan wordt in het voorstel de voorkeur gegeven - tot het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten.

De raad kan hiermee instemmen. Wel roept het bij hem vragen op die hij, binnen de hem gegeven tijd niet kan beantwoorden. Zo vraagt de raad zich af of binnen een locatie beide tegelijk kunnen worden gehanteerd en of het mogelijk en toelaatbaar moet worden geacht dat de twee mogelijkheden voor belanghebbenden (achteraf) tot ongelijke uitkomsten kunnen leiden. De vraag is in hoeverre hierbij het beginsel van gelijkheid van behandeling dat in het fiscaalrecht geldt in het geding is. Een tweede vraag is of het met de principes van het fiscaal recht overeenstemt dat de mogelijkheid om zich door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst aan een belasting te onttrekken wordt gegeven.

Het maximum van de belastingopbrengst

In het voorstel worden twee plafonds aan de heffing gesteld. In de eerste plaats mogen alleen kosten worden verhaald en de gemeente mag derhalve geen winst maken. Het tweede plafond is het resultaat dat de gemeente zou hebben gehaald bij actieve grondpolitiek. Had de gemeente in het laatste geval een verlies ingecalculeerd, dan mag dat verlies niet bij de heffing worden betrokken.

Naar het oordeel van de raad past het bij het begrip “kostenverhaal” om het nemen van winst uit te sluiten. Het verlies bij actieve grondpolitiek is soms een kwestie van kostentoerekening of een kwestie van marktverhoudingen. De raad twijfelt eraan of het voorschrijven van het tweede plafond in praktische zin iets toevoegt en vreest dat het voorschrift tot nodeloze calculaties zal leiden.

Het bovenstaande betekent niet dat gemeenten niet meer tijdig en adequaat gebruik maken van het thans reeds beschikbare instrumentarium zoals actieve grondpolitiek, onder meer met behulp van de Wet Voorkeursrecht. Hiermee kunnen gemeenten wel winst behalen.

Rechtszekerheid voor particuliere partijen

Ten behoeve van de rechtszekerheid, maar ook om de ontwikkeling van de locatie veilig te stellen omdat onvoorspelbaarheid van het overheidsgedrag ondernemers afschrikt, acht de raad het gewenst dat in een vroeg stadium duidelijkheid wordt gecreëerd. Het betreft dan de vraag of de gemeenten de mogelijkheid van een heffing gaan gebruiken en de afgrenzing van het gebied. Eventuele vereveningen, vooral ook die buiten het plangebied, dienen expliciet gemaakt te worden. De omvang van de heffing dient in een duidelijke relatie met de exploitatie-opzet te staan. Nacalculatie zou slechts kunnen worden overwogen in het geval dat tot lagere tarieven zou leiden. Hiertoe zouden aan nacalculatie voorwaarden verbonden moeten worden.

21-04-1997

Vix.