

Bijlage 5: Analyse nota bovenwijkse voorzieningen.

Een bovenwijkse voorziening is in de eenvoudige uitleg een maatregel die buiten een plangebied moet worden genomen om het plan op die manier te kunnen uitvoeren. Eenvoudige voorbeelden zijn bijvoorbeeld:

- de reconstructie van een weg gelegen buiten het plan als gevolg van de extra verkeersdruk door de planontwikkeling.
- Het verzwaren van een riool in de oude kern als gevolg van extra water uit een nieuwbouwplan.

In de wet is het begrip “Bovenwijkse Voorziening” niet gedefinieerd. Wel volgt uit de definitie van “voorziening” dat een bovenwijkse voorziening altijd moet voorkomen op de lijst van voorzieningen, zoals omschreven in artikel 6.2.5 Bro. Het gaat dus om kosten van openbare voorzieningen die in een grondexploitatie thuishoren.

Een “voorziening van openbaar nut” dient ruim te worden geïnterpreteerd, in die zin dat alle civiel- en cultuurtechnische werken daaronder kunnen vallen zoals bijvoorbeeld voorzieningen voor openbaar vervoer, ontsluitingswegen, bovenwijkse groengebieden, rioolwerkzaamheden, nutsvoorzieningen etc.

Voorzieningen zoals bijvoorbeeld sporthallen, culturele voorzieningen, kunst en dergelijke zijn hierbij wettelijk uitgesloten.

In afdeling 6.4 “Wet ruimtelijke ordening” wordt de wettelijke basis gelegd voor het verhaal van grondexploitatiekosten. In het “Besluit ruimtelijke ordening” is een limitatieve kostensoortenlijst opgenomen, waarin alle kosten worden vastgelegd die voor kostenverhaal vanwege de grondexploitatie in aanmerking komen.

Onderdeel van deze limitatieve opsomming van verhaalbare kostensoorten zijn de kosten van bovenwijkse voorzieningen. Andere kosten kunnen dus niet worden verhaald. Kostenverhaal kan publiekrechtelijk worden geregeld, via een exploitatieplan.

Daarnaast bestaan twee privaatrechtelijke mogelijkheden; de anterieure overeenkomst en de posterieure overeenkomst. De posterieure overeenkomst wordt gesloten na vaststelling van een exploitatieplan en beperkt zich tot afspraken over kosten die publiekrechtelijk verhaald kunnen worden. De anterieure overeenkomst hoeft voor het verhaal van kosten niet gebaseerd te zijn op een exploitatieplan. Het heeft de voorkeur om zoveel als mogelijk in de anterieure fase te regelen, omdat hiermede in een vroegtijdig stadium duidelijk is over kostenverhaal, voorafgaande aan de planologische procedures.

Om kostenverhaal af te kunnen dwingen dient aan de bij wet gestelde voorwaarden te worden voldaan. Voor het verhaal van kosten voor bovenwijkse voorzieningen worden in de anterieure fase geen concrete eisen gesteld. In de posterieure fase dient te worden aangetoond dat de verhaalde kosten voldoen aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

Een bijdrage bovenwijkse voorzieningen kan alleen worden gevraagd bij nieuwe projecten waarbij een exploitatiegebied wordt aangewezen, terwijl ook de bestaande bebouwing veelal zal profiteren van de te realiseren bovenwijkse voorzieningen. Het deel van de kosten voor de bovenwijkse voorziening dat is toe te rekenen aan de bestaande bebouwing, zal daarom betaald moeten worden uit andere beschikbare budgetten, zoals de algemene middelen.

Profijt

Het profijtbeginsel ziet erop toe dat de kosten voor de aanleg van een bovenwijkse voorziening uitsluitend worden gedragen door ontwikkelingen die ook daadwerkelijk voordeel hebben van deze voorziening. De locatie moet dus nut ondervinden van de te treffen voorzieningen.

Toerekenbaarheid

Er moet een causaal verband bestaan tussen de gebiedsontwikkeling en de bovenwijkse voorziening. De voorzieningen zouden niet aan de orde zijn zonder die gebiedsontwikkeling of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan.

Om de toerekenbaarheid van een bovenwijkse voorziening te kunnen beoordelen is inzicht nodig in de functionaliteit van de betreffende voorziening voor de grondexploitaties. Ook moet helder zijn in welke mate de bovenwijkse voorziening een gevolg is van autonome groei en derhalve moet worden toegerekend aan de bestaande bebouwing.

Proportionaliteit

Indien meerdere gebieden profijt hebben van een voorziening moeten de kosten van deze voorziening naar evenredigheid worden verdeeld. Dit betekent dat de gemeente transparant moet aanduiden op basis van welke criteria de verdeling van de kosten plaatsvindt.

Resumé van het bovenstaande:

In het kader van een exploitatieplan of een posterieure overeenkomst kunnen kosten voor bovenwijkse voorzieningen worden verhaald op een ontwikkelaar of particulier, mits dit naar evenredigheid over de nieuwe projecten en bestaande bebouwing gebeurt, op grond van de toetsingscriteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. In de anterieure fase zijn deze toetsingscriteria niet van toepassing. Dit houdt in: veel meer vrijheid om met een ontwikkelaar/particulier tot een gepaste overeenstemming te komen.

Nota Bovenwijkse Voorzieningen in zijn algemeenheid:

Voordelen:

- Kostenverhaal in een exploitatieplan verzekerd;
- Eénduidig en transparant naar ondernemers, particulier en derden en;
- Behoorlijk en consequent bestuur.

Nadelen:

- Verdwijnen onderhandelingsruimte anterieure overeenkomst;
- Investerings- en kostendragers veranderen in de tijd;
- Bestaand gebied is een belangrijke kostendrager;
- Opstellen en periodiek (jaarlijks) actualiseren.

Situatie in gemeente Boekel:

Tot op dit moment heeft gemeente Boekel één exploitatieplan opgesteld. Nu en in de toekomst verwacht de gemeente Boekel niet dat er nieuwe exploitatieplannen worden opgesteld. De meeste overeenkomsten worden anterieur gesloten. Het kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen is dan via anterieure overeenkomst geregeld.

Een extern bureau heeft een financiële quickscan gemaakt aan de hand van een viertal projecten: Waterberging Burgtse Loop, Randweg, Voskuilenheuvel en Herinrichting 80 km wegen.

Conclusie:

- Altijd een deel van de kosten niet toe te rekenen aan de nieuwe ontwikkelingen;
- De verhouding bestaand gebied nieuwe ontwikkelingen 40%/60%;
- De voordelen wegen niet op tegen de nadelen;
- Meer gefundeerde onderbouwing voor anterieure kostenverhaal;
- Geen financiële meerwaarde voor de Gemeente Boekel.

Advies Nota bovenwijkse voorzieningen van Boekel:

- Geen separate nota bovenwijkse voorzieningen op- en vast te stellen.
- Het bestaande beleid voort te zetten met een verwijzing naar de Structuurvisie Boekel, deel B.
- Indien van toepassing en noodzakelijk, een deugdelijke en zorgvuldige onderbouwing van het kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen per situatie/geval te leveren.

- In navolging van de reeds ontvangen bijdragen voor het fonds bovenwijken voorzieningen, om dit fonds ook daadwerkelijk voor de aankomende investeringen te benutten. Hierdoor wordt het fonds gebruikt, waarvoor het beleid ook bedoeld is en waarvoor de bijdragen ontvangen zijn.

De wet stelt voor het verhalen van kosten voor bovenwijkse voorzieningen niet de eis dat deze zijn vastgelegd in een structuurvisie. Het is echter wel zinvol om in de structuurvisie een beleidsmatige basis te leggen voor kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen.

In de gemeentelijke “Structuurvisie (deel B)” is inderdaad een aantal ruimtelijke ontwikkelingen opgenomen. Hierbij is echter wel opgemerkt dat er sprake kan zijn van overlap tussen bovenwijkse voorzieningen en ruimtelijke ontwikkelingen omdat het onderscheid (nog) niet altijd helder te maken is. In sommige gevallen zal bij de uitvoering pas blijken welk spoor haalbaar blijkt en via welke instrumenten dit kan verlopen (overeenkomsten en/of exploitatieplan). In dit kader is het ons inziens gewenst de structuurvisie (deel B), indien noodzakelijk periodiek te actualiseren.