

## NOTITIE

Aan : Gemeente Wassenaar  
Datum : 11 oktober 2023 (definitieve versie)  
Referentie : 20238593  
Betreft : Gemeente Wassenaar / advies project Dorpskern

---

### 1. Inleiding en vraagstelling

- 1.1. De gemeente Wassenaar (hierna: "**Gemeente**") is voornemens om een revitaliserings- en herinrichtingsplan voor de dorpskern van Wassenaar uit te voeren.
- 1.2. Het plan bestaat uit twee onderdelen:
  - (i) de herinrichting van de dorpskern door middel van het treffen van diverse inrichtings- en transformatie maatregelen in het openbaar gebied,
  - (ii) co-financiering door pandeigenaren in samenwerking met de gemeente, zo mogelijk via heffing van een zgn. BIZ-bijdrage voor het centrum.
- 1.3. In een latere fase is de Gemeente voornemens een aanvraag te doen voor een subsidie op grond van de Regeling specifieke uitkering impulsaanpak winkelgebieden bij RVO (hierna: de "**Impulsaanpak**"), die o.a. de transformatie van winkelpanden mogelijk maakt. Deze transformatie wordt zo nodig gecombineerd met door de Gemeente door te voeren wijzigingen van het bestaande planologische regime.
- 1.4. De Gemeente heeft onder meer gevraagd hoe een juridisch en fiscaal houdbare structuur kan worden opgezet voor de eerste fase waarin de samenwerking en co-financiering met de pandeigenaren wordt geregeld.
- 1.5. In deze notitie wordt deze vraag beantwoord. De notitie eindigt met de conclusie dat de Gemeente voor de eerste fase het best een overeenkomst ter voorkoming van baatbelasting als bedoeld in art. 222 lid 1, tweede zin Gemeentewet kan sluiten. Tevens eindigt deze notitie met de aanbeveling om het instrument van de baatbelasting achter de hand te houden en alsnog in te zetten, mocht blijken dat de pandeigenaren overwegend geen overeenkomst willen sluiten.

### 2. Juridisch kader

- 2.1. Uitgangspunt is dat, voor zover hier van belang, de Gemeentewet, de Wet op de bedrijveninvesteringszones (hierna: de "**Wet BIZ**") en de Wet ruimtelijke ordening (hierna: "**Wro**") (*per 1 januari 2024: Omgevingswet*) een – in beginsel – gesloten stelsel

van gemeentelijke heffingen en kostenverhaal kennen voor de bestrijding van gemeentelijke kosten.

- 2.2. De instrumenten die de Gemeente voor een meervoudig project als het onderhavige kan inzetten, zijn: baatbelasting (art. 222 Gemeentewet), een heffing op grond van de Wet BIZ of een exploitatiebijdrage (art. 6.17 Wro). *(Per 1 januari 2024: kostenverhaalsbijdrage als bedoeld in art. 13.11 en 13.14 Omgevingswet).*
- 2.3. De baatbelasting is een belasting voor gemeentelijke kosten van voorzieningen van openbaar nut waardoor onroerende zaken worden gebaat.
- 2.4. De BIZ-bijdrage is een bestemmingsheffing voor kosten verbonden aan activiteiten in de openbare ruimte en op het internet, die zijn gericht op het bevorderen van de leefbaarheid of de veiligheid in de bedrijveninvesteringzone of de ruimtelijke kwaliteit of de economische ontwikkeling van de bedrijveninvesteringzone.
- 2.5. De exploitatiebijdrage is een via de omgevingsvergunning te verhalen bijdrage in de gemeentelijke kosten voor het "in exploitatie brengen" van gronden waarop een bouwplan is voorgenomen.

NB Dit is verplicht bij wijziging van het bestemmingsplan, vaststelling van een wijzigingsplan of een omgevingsvergunning als bedoeld in art. 2.12 lid 1 sub a onder 2 en 3 Wabo, behoudens enkele uitzonderingen als bedoeld in art.

6.2.1.a Besluit ruimtelijke ordening, hierna: "**Bro**"). Een bouwplan is gedefinieerd in art. 6.4.1 Bro.

*(Per 1 januari 2024: art. 13.14 Omgevingswet resp. art. 8.13 en 8.14 Omgevingsbesluit.*

*Vanaf dan vindt het verhaal plaats bij afzonderlijke kostenverhaalsbeschikking, zie art. 13.18 Omgevingswet.)*

- 2.6. Er is sprake van een gesloten stelsel van kostenverhaal en heffingen. Hierop gelden slechts twee wettelijk geregelde uitzonderingen.
- 2.7. Er geldt een uitzondering voor de heffing van baatbelasting indien de aan de voorzieningen verbonden lasten ter zake van een onroerende zaak krachtens overeenkomst zijn of worden voldaan (art. 222 lid 1, tweede zin Gemeentewet).
- 2.8. Ook geldt een uitzondering indien de kosten (c.q. de exploitatiebijdrage) via de band van art. 6.17 Wro worden voldaan *(per 1 januari 2024: art. 13.18 Omgevingswet).*
- 2.9. Art. 6.17 Wro kent op zijn beurt ook een uitzondering. Een exploitatiebijdrage hoeft niet te worden voldaan indien deze bijdrage "anderszins

verzekerd is of voorafgaand aan de indiening van de bouwaanvraag een exploitatiebijdrage met betrekking tot de betreffende gronden overeengekomen en verzekerd is." (*per 1 januari 2024: art. 13.18 Omgevingswet*).

Dit is mogelijk via de zgn. anterieure overeenkomst (te sluiten vóóordat wordt beslist over de planologische wijziging) of de zgn. posterieure overeenkomst (te sluiten nadat is beslist over de planologische wijziging).

Voor de anterieure overeenkomst geldt in beginsel contractsvrijheid.

Een posterieure overeenkomst is gebonden aan de inhoud van een exploitatieplan.

(*Per 1 januari 2024 bestaat geen afzonderlijk exploitatieplan meer, maar moet een kostenverhaalsregeling in het omgevingsplan worden opgenomen, art. 13.14 Omgevingswet.*)

- 2.10. Met andere woorden: voor zover het kostenverhaal wordt verzekerd via een zgn. anterieure overeenkomst (of een posterieure overeenkomst), hoeft geen exploitatiebijdrage te worden betaald.
- Voor zover een anterieure overeenkomst is gesloten, hoeft voor de betreffende kosten geen baatbelasting te worden geheven.
- Voor alle kosten die vervolgens nog onder de reikwijdte van de baatbelasting vallen, kan – zoals hiervoor is aangegeven – op grond van art. 222 lid 1, tweede zin Gemeentewet een separate overeenkomst worden gesloten die het kostenverhaal regelt, zodat geen baatbelasting hoeft te worden geheven.
- 2.11. Baatbelasting is een politiek en juridisch ingewikkeld instrument dat niet zelden met succes juridisch wordt aangevochten.
- Om die reden lijkt het ons beter om te kiezen voor het wettelijk geregelde alternatief van de hiervoor genoemde overeenkomst als bedoeld in art. 222 lid 1, tweede zin Gemeentewet.
- 2.12. Heffing van een exploitatiebijdrage in het kader van de verlening van een omgevingsvergunning of het sluiten van een posterieure overeenkomst is ook mogelijk, maar vereisen dat er bouwtitels zijn waarvoor eerst een exploitatieplan wordt vastgesteld. Indien een anterieure overeenkomst wordt gesloten, is dat niet nodig.
- 2.13. Let wel: zolang er geen sprake is van een bouwplan van een initiatiefnemer, dan is de kostenverhaalsregeling van de Wro niet van toepassing. In de eerste fase van het project is alleen voorzien in voorzieningen in de openbare infrastructuur. Daarom is een exploitatiebijdrage of anterieure overeenkomst voor deze fase geen oplossing. Pas in een latere fase – waarbij in het kader van de Impulsaanpak zal kunnen worden voorzien in transitie van winkelpanden naar woningen – zou eventueel een anterieure overeenkomst kunnen worden gesloten.

- 2.14. In theorie is ook denkbaar dat voor een deel van de kosten een heffing ingevolge de Wet BIZ wordt opgelegd. De BIZ-constructie vormt voor dit project echter geen houdbare en gewenste oplossing.
- In de eerste plaats is daarvoor een wijziging van de bestaande BIZ-verordening en het tarief nodig, teneinde een heffing te kunnen opleggen voor nieuwe activiteiten.
- In de tweede plaats kan de heffing alleen zien op kosten die zijn verbonden aan activiteiten in de openbare ruimte en op internet, die zijn gericht op het bevorderen van de leefbaarheid of de veiligheid in de bedrijveninvesteringzone of de ruimtelijke kwaliteit of de economische ontwikkeling van de bedrijveninvesteringzone. Onder dergelijke activiteiten worden onder meer verstaan: bewegwijzering, groenvoorziening, afvalinzameling, verlichting, camerabewaking, maar niet alle (fysieke) inrichtingsmaatregelen die nodig zijn om te komen tot een herinrichting van het dorp.
- In de derde plaats moeten de activiteiten worden uitgevoerd door de Stichting BIZ, terwijl dat niet de bedoeling is.
- In de vierde plaats voorziet de Wet BIZ niet in de mogelijkheid om buiten de bestaande systematiek van de heffing om een overeenkomst met de Stichting BIZ en/of individuele pandeigenaren te sluiten om de kosten te verhalen.

### **3. Conclusie en aanbeveling**

- 3.1. Het kostenverhaal voor het hierboven beschreven meervoudige project voor de dorpskern kan verlopen via de baatbelasting, een heffing op grond van de Wet BIZ en/of een exploitatiebijdrage. Al deze varianten kennen belangrijke nadelen en beperkingen.
- 3.2. Voor de eerste fase bestaat slechts één wettelijk toegestane uitzondering die soelaas biedt. Dat betreft de overeenkomst ter voorkoming van baatbelasting, zoals bedoeld in art. 222 lid 1, tweede zin Gemeentewet.
- Via een dergelijke overeenkomst kunnen de normaliter via baatbelasting te verhalen kosten van voorzieningen langs privaatrechtelijke weg over de pandeigenaren worden omgeslagen en op hen worden verhaald.
- 3.3. Voor de tweede fase, waarin mogelijk bouwtitels worden verleend in het kader van de Impulsaanpak zouden de kosten van het in exploitatie brengen van gronden als bedoeld in art. 6.17 lid 1 Wro (*per 1 januari 2024: art. 13.13 Omgevingswet*) via privaatrechtelijke weg kunnen worden verhaald. Daarbij verdient de zgn. anterieure overeenkomst de voorkeur, omdat hiervoor het uitgangspunt van contractsvrijheid geldt.
- 3.4. Het is niet mogelijk om bij overeenkomst kosten te verhalen die via een BIZ-heffing zouden kunnen worden verhaald.

# VAN DER FELTZ

advocaten

- 3.5. Wij adviseren om voor de eerste fase van het project een overeenkomst op te stellen en te sluiten met pandeigenaren die ziet op het verhaal van de kosten van voorzieningen van openbaar nut als bedoeld in art. 222 lid 1, tweede zin Gemeentewet.
- 3.6. Belangrijk is dat zgn. *free riders* zo veel mogelijk worden voorkomen. Bij het kostenverhaal via art. 222 lid, tweede zin Gemeentewet, is die wettelijke stok er niet als al op voorhand vaststaat dat er geen baatbelasting zal worden geheven. Dat betekent dat voor het verhaal van deze kosten – het overgrote deel van de projectkosten – zo veel als mogelijk pandeigenaren partij bij de overeenkomst moeten worden.
- 3.7. Mocht blijken dat een belangrijk deel van de pandeigenaren niet wil meedoen, dan zal de Gemeente voorbereidingen kunnen treffen voor het (alsnog) heffen van een baatbelasting (door t.z.t. een bekostigingsbesluit te nemen).

\* \* \*