

Nota bovenwijkse voorzieningen 2015-2025



gemeente
NOORDOOSTPOLDER

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Doel / aanleiding van de nota	3
1.3 Reikwijdte van de nota	3
1.4 Opbouw van de nota	3
1.5 Leeswijzer	3
2. Kostenverhaal	5
2.1 Inleiding	5
2.2 Privaatrechtelijk kostenverhaal	5
2.3 Publiekrechtelijk kostenverhaal	5
3. Kostensoorten	7
3.1 Inleiding	7
3.2 Beschrijving kostensoorten	7
3.3 Kostensoortenlijst	8
3.4 Bovenwijkse voorziening	9
4. Bijdragen bovenwijkse voorzieningen	10
4.1 Inleiding	10
4.2 Tweesporenbeleid	10
4.3 Toetsingscriteria	11
5. Implementatie bovenwijkse voorzieningen	12
5.1 Inleiding	12
5.2 Werkwijze onder Wro	12
5.3 Toerekeningssystematiek	13
5.4 Uitgangspunten toerekeningssystematiek	13
5.5 Afrekening en nacalculatie	14
5.6 Reserve	14
Bijlage: Meerjareninvesteringsplan Bovenwijkse voorzieningen	16
Bovenwijkse voorzieningen: Lasten	16
Bovenwijkse Voorzieningen; Baten	17
Saldo	17
Prognose/fasering/verloop	17

1. Inleiding

1.1 Inleiding

Met de komst van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) medio 2008, met als onderdeel de grondexploitatiewet (afdeling 6.4), hebben gemeenten duidelijke en betere publiekrechtelijke instrumenten voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie, te weten het exploitatieplan. Eén van de aspecten die een rol speelt bij het kostenverhaal via het exploitatieplan, zijn de bovenwijkse voorzieningen die van nut zijn voor meerdere exploitatiegebieden.

In 2009 heeft de raad de Nota bovenwijkse voorzieningen vastgesteld en ingestemd met het instellen van een Reserve bovenwijkse voorzieningen. Deze reserve is een samenvoeging van reserves als algemene infrastructurele voorzieningen, structurele verhoging onderhoud wegen, gemeentelijke verkeers- en vervoersplan, sporthal Emmelhage etc. Deze reserves werden gevoed via een vaste bijdrage per vierkante meter uitgegeven bouwgrond. Met de vaststelling van de nota in 2009 is van deze systematiek afgestapt.

1.2 Doel / aanleiding van de nota

Doelstelling van de Nota bovenwijkse voorzieningen is het vaststellen van beleid door middel van een duidelijke, transparante en werkbare regeling voor kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen bij toepassing van het exploitatieplan. Ten opzichte van de nota uit 2009 is deze nota een actualisatie en herziening als gevolg van juridische wijzigingen en wijzigingen in exploitatiegebieden. Conform de Wro moet vooraf duidelijkheid bestaan over de kosten die de gemeente in rekening kan brengen bij partijen die zelfstandig willen ontwikkelen. De investeringskosten van bovenwijkse voorzieningen dienen vooraf concreet benoemd en begroot te worden. Tevens wordt per voorziening de benodigde onderbouwing aangegeven, op basis waarvan de proportionaliteit kan worden bepaald, om de bijdrage uit een exploitatiegebied vast te stellen.

1.3 Reikwijdte van de nota

Vanuit oogpunt van overzichtelijkheid is qua tijdshorizon van deze Nota bovenwijkse voorzieningen aangesloten bij de Structuurvisie 2014-2025 van Noordoostpolder, welke is vastgesteld op 9 december 2013. De in deze periode in de structuurvisie geprognosticeerde investeringen, zijn opgenomen in de bijlage van deze nota.

De nota heeft direct consequenties voor alle ontwikkelingslocaties. Het maakt daarbij niet uit of het om een particuliere dan wel om een door de gemeente geïnitieerde ontwikkeling gaat. Alle ontwikkelingen dragen bij aan de bekostiging van de in deze nota benoemde bovenwijkse voorzieningen als een afzonderlijke exploitatiegebied hier een relatie mee heeft.

1.4 Opbouw van de nota

De nota beschrijft achtergronden, het kader en de uitgangspunten van de toerekeningmethodiek voor de verschillende bovenwijkse voorzieningen binnen de gemeente (beleid). In het Meerjareninvesteringsplan bovenwijkse voorzieningen (zie bijlage) worden deze voorzieningen concreet benoemd, de kosten ervan begroot en gefaseerd in de tijd. Dit deel van de nota is een dynamisch document en wordt, na vaststelling, in beginsel jaarlijks geactualiseerd of zoveel eerder als dit noodzakelijk wordt geacht.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden het kostenverhaal uiteengezet.



Hoofdstuk 3 beschrijft de kostensoorten en wat er onder een bovenwijkse voorziening dient te worden verstaan en wat er onder de kostensoortenlijst valt.

In hoofdstuk 4 wordt bijdragen bovenwijkse voorzieningen ingegaan.

In hoofdstuk 5 wordt de implementatie van de bovenwijkse voorzieningen behandeld. In dit hoofdstuk worden naast de werkwijze conform de Wro tevens de uitgangspunten voor de toerekeningmethodiek van verschillende voorzieningen door de gemeente Noordoostpolder benoemd. Tot slot wordt in dit hoofdstuk ingegaan op actualisatie en herziening van de Reserve bovenwijkse voorzieningen.

De bijlage behandelt het meerjareninvesteringsplan voor bovenwijkse voorzieningen: de stand (baten en lasten) en de wijzigingen ten opzichte van 2010.



2. Kostenverhaal

2.1 Inleiding

De doelstellingen van de Wro inclusief Grondexploitatiewet zijn meerledig:

- duidelijke wettelijke inkadering privaatrechtelijk kostenverhaal;
- verbetering publiekrechtelijk kostenverhaal;
- wettelijke basis voor het stellen van locatie-eisen;
- binnenplanse verevening;
- aanbieden van een stelsel met meer rechtszekerheid.

Met de invoering van de Grondexploitatiewet is beoogd de rolverdeling tussen gemeente en particuliere ontwikkelaars helder te krijgen. Het spanningsveld tussen enerzijds de gewenste ruimtelijke ontwikkeling en anderzijds het kostenverhaal wordt in de wet onder de loep genomen. Het nieuwe systeem is gebaseerd op een verplicht, volledig kostenverhaal op basis van een door het Rijk vastgestelde kostensoortenlijst (zie paragraaf 3.4). In de wet blijft vrijwillige samenwerking voorop staan. Wanneer de kosten niet op vrijwillige basis, dat is privaatrechtelijk, kunnen worden verhaald, is de gemeente verplicht om te besluiten deze kosten te verhalen door middel van een exploitatieplan. Dit publiekrechtelijk plan moet grondslag bieden voor publiekrechtelijk kostenverhaal en bevat ook de noodzakelijke locatie-eisen.

Voor een nadere toelichting voor het privaot- en publiekrechtelijke verhaal wordt eveneens verwezen naar de nota grondbeleid *op de voorgrond* van de gemeente.

2.2 Privaatrechtelijk kostenverhaal

Anterieure overeenkomst

De Wet ruimtelijke ordening gaat er vanuit dat partijen eerst onderhandelen om een anterieure overeenkomst afsluiten. De wettelijke basis om overeenkomsten te sluiten op het gebied van kostenverhaal en locatie-eisen bij te ontwikkelen gebieden is opgenomen in artikel 6.24 Wro. Het wettelijk kader voor de anterieure overeenkomst wordt verder gevormd door de beginselen van het verbintenisrecht uit het Burgerlijk wetboek en afdeling 3.2 van de Algemene wet bestuursrecht (algemene beginselen van behoorlijk bestuur).

In een anterieure overeenkomst is het mogelijk om ruimere afspraken in de onderhandelingen te effectueren. De drie toetsingscriteria zoals vermeld in paragraaf 4.3 in het kader van het kostenverhaal via het exploitatieplan, zijn in deze fase niet van toepassing.

2.3 Publiekrechtelijk kostenverhaal

Exploitatieplan

Indien de kosten van de ruimtelijke ontwikkeling niet door middel van anterieure overeenkomst zijn overeengekomen, is de gemeenteraad verplicht om een exploitatieplan vast te stellen bij het planologisch besluit ten behoeve van de ruimtelijke ontwikkeling. Met een exploitatieplan zijn de kosten die gemaakt worden voor de ruimtelijke ontwikkeling afdwingbaar. Naast het kostenverhaal is het tevens mogelijk locatie-eisen te stellen aan de ruimtelijke ontwikkeling. De gemeente dient op één moment in de anterieure fase, bijvoorbeeld in het geval het vermoeden bestaat dat men er anterieur niet uitkomt, te kiezen om een exploitatieplan op te gaan stellen. Dit gezien het vereiste dat het exploitatieplan gelijktijdig met het betreffende bestemmingsplan moet worden vastgesteld. Gezien het voorgaande is het afsluiten van een anterieure overeenkomst mogelijk tot het moment dat de gemeenteraad een bestemmingsplan met een exploitatieplan voor de betreffende ontwikkellocatie vaststelt.



Posterieuze overeenkomst

Na de vaststelling van een exploitatieplan is het mogelijk een zogenaamde posterieuze overeenkomst ten aanzien van de ruimtelijke ontwikkeling te sluiten. In deze overeenkomst kunnen gemeente en een marktpartij dan wel particuliere eigenaar in beginsel hetzelfde regelen als in een anterieure overeenkomst. Er geldt echter wel een aantal belangrijke beperkingen van de contractsvrijheid. De gemeente moet bij het sluiten van een posterieuze overeenkomst hetgeen in het vastgestelde exploitatieplan is opgenomen in acht nemen.

De posterieuze overeenkomst over de grondexploitatie mag dus niet in strijd zijn met het exploitatieplan. Daarnaast dient de gemeente de inhoud van de posterieuze overeenkomst tevens af te stemmen op het bestemmingsplan. Dit beperkt de contractsvrijheid aanzienlijk. Verder geldt er nog een belangrijke beperking, namelijk artikel 6.24, lid 3, Wro. Onderwerpen die de gemeente niet in het exploitatieplan heeft geregeld, maar die de gemeente daarin wel had kunnen regelen, mogen niet in een posterieuze overeenkomst geregeld worden. Dus als in het exploitatieplan geen bijdrage aan de Reserve bovenwijkse voorzieningen is opgenomen, mag de gemeente dit ook later niet meer vastleggen in een posterieuze overeenkomst. Momenteel kent de gemeente een posterieuze overeenkomst voor de ontwikkeling van het glastuinbouwgebied Luttelgeest-Marknesse fase 2.

Ontvangen subsidies voor een voorziening

Het is mogelijk om voor voorzieningen bijdragen en/of subsidies te ontvangen van het Rijk en/of de provincie of anderszins. In de systematiek van de Grondexploitatiewet dienen deze posten te worden gezien als zijnde opbrengsten. Alvorens de kosten van een (bovenwijkse) voorziening aan de verschillende exploitaties kunnen worden toegerekend dienen de ontvangen bijdragen en/of subsidies in mindering te worden gebracht op deze kosten.



3. Kostensoorten

3.1 Inleiding

Er zijn verschillende kosten die gemaakt worden ten behoeve van de ontwikkeling van een gebied en in het exploitatieplan mogen worden opgenomen. Het betreffen alle kosten die gemaakt dienen te worden om de grond bouw- en woonrijp te maken, inclusief de aanleg van (bovenwijkse) voorzieningen. Voor alle kosten die deel uitmaken van het exploitatieplan, dient aan de hand van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit uitgemaakt te worden in welke mate deze zijn toe te rekenen aan het betreffende exploitatiegebied (zie paragraaf 4.3). Een groot deel van genoemde kosten wordt voor 100% aan een exploitatiegebied toegerekend, zoals het grondwerk en bouw- en woonrijp maken. Kosten van voorzieningen die binnen dan wel buiten het betreffende exploitatiegebied liggen, maar niet volledig zijn toe te rekenen aan dit gebied, zullen naar rato moeten worden toegerekend. In dit hoofdstuk worden de verschillende categorieën onderscheiden, zal een definitie van bovenwijkse voorzieningen worden gegeven en de voorwaarden waaraan een bovenwijkse voorziening moet voldoen

3.2 Beschrijving kostensoorten

Met betrekking tot de aan te leggen voorzieningen en de toerekening van deze kosten naar een exploitatiegebied, zijn vier categorieën te onderscheiden. Deze categorieën zijn in onderstaande tabel 1 uiteengezet. Onderscheid maken tussen deze categorieën is van belang, aangezien het kostenverhaal en toerekenbaarheid per categorie verschillend is.

Tabel 1: Onderscheid in toerekenbaarheid van voorzieningen

	Voorzieningen	Toerekenbaarheid	Verhaalbaar via
Categorie 1	Voorzieningen binnen een exploitatiegebied en alleen ten dienste van dat exploitatiegebied.	100% toerekenbaar aan exploitatiegebied	Gronduitgifte gemeente / anterieure overeenkomst / exploitatieplan
Categorie 2	Voorzieningen buiten een exploitatiegebied, maar alleen ten dienste van dat exploitatiegebied.	100% toerekenbaar aan exploitatiegebied	Gronduitgifte gemeente / anterieure overeenkomst / exploitatieplan
Categorie 3	Voorzieningen binnen of buiten een exploitatiegebied die ten dienste zijn voor dat exploitatiegebied en een of meer exploitatiegebieden en / of bestaand gebied.	Bovenwijkse voorzieningen waarvan de toerekening aan de hand profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit plaatsvindt	Gronduitgifte gemeente / anterieure overeenkomst / exploitatieplan
Categorie 4	Voorzieningen buiten een exploitatiegebied, waarvan de kosten alleen via een financiële bijdrage kunnen worden verkregen, op grond van een structuurvisie	Bijdrage ruimtelijke ontwikkeling die alleen in een anterieure overeenkomst kan worden overeengekomen	Anterieure overeenkomst



Categorie 1: binnenplanse kosten binnen exploitatiegebied

De kosten van werken en voorzieningen in deze categorie zijn geheel toe te rekenen aan een exploitatiegebied. Er is geen ander (exploitatie)gebied dat profijt heeft van de voorziening of waar de voorziening mede aan kan worden toegerekend. Kostenverhaal kan via de gronduitgifte door de gemeente, een anterieure overeenkomst of via een exploitatieplan plaatsvinden.

Categorie 2: binnenplanse kosten buiten exploitatiegebied

De voorziening ligt buiten het exploitatiegebied, maar er is geen ander (exploitatie)gebied dat profijt heeft van de voorziening of waar de voorziening mede aan kan worden toegerekend. De kosten van werken en voorzieningen in deze categorie zijn geheel toe te rekenen aan een exploitatiegebied. Kostenverhaal kan via de gronduitgifte door de gemeente, een anterieure overeenkomst of via een exploitatieplan plaatsvinden.

Categorie 3: bovenwijkse voorzieningen

De voorziening ligt binnen of buiten een exploitatiegebied die ten dienste zijn voor dat exploitatiegebied en een of meer exploitatiegebieden en / of bestaand gebied.

Kostenverhaal kan via gronduitgifte, via een anterieure overeenkomst of via een exploitatieplan. In het laatste geval zijn de drie wettelijke toetsingscriteria van toepassing. Deze nota gaat voornamelijk in op categorie 3. Op deze categorie wordt in paragraaf 3.3 dieper ingegaan.

Categorie 4: bovenplanse voorzieningen

In een anterieure overeenkomst is het mogelijk om een bijdrage in de ruimtelijke ontwikkeling af te spreken met een ontwikkelaar voor maatschappelijk belangrijke voorzieningen, zoals natuur, recreatie, ecologische zones, waterberging en culturele voorzieningen. Bedoelde voorzieningen hebben geen directe relatie met een exploitatiegebied en zijn doorgaans ten behoeve van het gehele gemeentelijk grondgebied. In deze categorie zijn de drie wettelijke toetsingscriteria niet van toepassing. In tegenstelling tot de hiervoor genoemde categorieën, die zowel via een anterieure overeenkomst als via het exploitatieplan kunnen worden verhaald, is de bedoelde bijdrage aan de ruimtelijke ontwikkeling uit categorie 4, alleen verhaalbaar via de anterieure overeenkomst.

Voorwaarde voor afspraken over een bijdrage in de ruimtelijke ontwikkeling is dat de betreffende voorziening in de structuurvisie is benoemd.

Deze nota gaat voornamelijk in op categorie 3.

3.3 Kostensoortenlijst

In artikel 6.2.4 en 6.2.5 van het Besluit ruimtelijke ordening medio 2008, is de zogenaamde "kostensoortenlijst" opgenomen. Dit zijn kosten die gemaakt worden ten behoeve van de ontwikkeling van een gebied en in het exploitatieplan mogen worden opgenomen. Het betreffen alle kosten die gemaakt dienen te worden om de grond bouw- en woonrijp te maken, inclusief de aanleg van (bovenwijkse) voorzieningen.

Een opsomming van de mogelijke voorzieningen in een exploitatiegebied is opgenomen in artikel 6.2.5 van het Besluit ruimtelijke ordening.

Tot de voorzieningen rekent dit artikel:

- a. nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de verbruikstarieven kunnen worden gedekt;
- b. riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken;



- c. wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, trottoirs, voet- en rijwielpaden, waterpartijen, watergangen, voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en bouwwerken;
- d. infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- e. groenvoorzieningen, waaronder begrepen openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;
- f. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;
- g. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;
- h. gebouwde parkeervoorzieningen, voor zover deze leiden tot optimalisering van het grondgebruik en verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte, openbaar toegankelijk zijn en voornamelijk worden gebruikt door bewoners en gebruikers van het exploitatiegebied, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- i. uit milieuhygiënisch, archeologisch of volksgezondheidsoogpunt noodzakelijke voorzieningen.

3.4 Bovenwijkse voorziening

Het begrip bovenwijkse voorziening kan als volgt worden omschreven:

Een bovenwijkse voorziening is een (infrastructurele) voorziening van openbaar nut, waarvan het belang en de baat uitstijgen boven de exploitatie van een (exploitatie)gebied en waarvan de kosten, vanwege het nut voor meerdere gebieden, niet door één exploitatie moet worden gedragen.

Bovenwijkse voorzieningen betreffen voornamelijk infrastructurele werken die gerealiseerd worden vanwege ontwikkelen van gronden waarvan meerdere exploitatiegebieden profijt hebben. Opgemerkt moet worden dat er slechts een momentopname mogelijk is van de hoogte van de kosten die gemaakt moeten worden voor een nieuw te realiseren werk. Onderhoudswerken zijn uitgesloten van de nota bovenwijkse voorzieningen.

Onbebouwde voorzieningen

De Grondexploitatiewet spreekt over „onbebouwde voorzieningen“. Een te realiseren gebouw behoort daarom niet tot het kostenverhaal van de Wet ruimtelijke ordening en derhalve ook niet tot de bovenwijkse voorzieningen.

Als voorbeeld kan genoemd worden de realisatie van een sportaccommodatie. De gronden voor de accommodatie vallen onder het kostenverhaal van de grondexploitatiewet, de kosten voor de realisatie van de sporthal niet.



4. Bijdragen bovenwijkse voorzieningen

4.1 Inleiding

Om bijdragen aan bovenwijkse voorzieningen zeker te stellen, dient aan de bij wet gestelde voorwaarden over het kostenverhaal 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 toetsingscriteria.

Voorts bestaan er enkele randvoorwaarden, die weliswaar niet verplicht zijn voor het vragen van een bijdrage in de bovenwijkse voorzieningen, waarmee de transparantie zowel binnen als buiten de organisatie kan worden verhoogd. Dit betreft het aanwijzen van projecten op basis van een structuurvisie en het instellen van een reserve voor de bijdragen bovenwijkse voorzieningen.

In eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de mogelijkheden die de Wet ruimtelijke ordening biedt voor het verhaal van kosten van bovenwijkse voorzieningen en de wijze waarop van deze mogelijkheden gebruik wordt gemaakt. In de tweede paragraaf worden de toetsingscriteria en de overige randvoorwaarden voor het vragen van een bijdrage in de kosten van bovenwijkse voorzieningen.

4.2 Tweesporenbeleid

In het kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen geldt er binnen de grondexploitatie wet een tweesporensystematiek. Wanneer de gemeente zelf de grondexploitatie voert, kan zij zelf beslissen over het afdragen aan de reserve. Wanneer met een ontwikkelaar een overeenkomst wordt gesloten of een exploitatiebijdrage wordt verhaald, dient de afdracht in beleid (deze nota) vastgelegd te zijn en dient deze in de structuurvisie te zijn benoemd.

Publiekrechtelijk spoor

Voor het verhaal van kosten met betrekking tot grondexploitaties is het opstellen van een exploitatieplan wettelijk verplicht, tenzij:

- kostenverhaal anderszins verzekerd is; én
- fasering niet noodzakelijk is; én
- het stellen van locatie eisen niet noodzakelijk is, óf
- indien één van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen van toepassing is, te weten:
 - het totaal der wettelijk te verhalen exploitatiebijdragen bedraagt minder dan € 10.000,00; óf
 - indien er geen verhaalbare kosten in de zin van het Besluit ruimtelijke ordening aan de orde zijn; óf
 - indien de verhaalbare kosten in de zin van het Besluit ruimtelijke ordening uitsluitend de aansluiting van een bouwperceel op de openbare ruimte of de aansluiting op de nutsvoorzieningen betreffen.

Een exploitatieplan is een publiekrechtelijk instrument om kosten verband houdende met grondexploitaties te verhalen op de ontwikkelende partijen. De inhoud van een exploitatieplan bestaat uit een aantal verplichte onderdelen en een aantal optionele onderdelen. Deze onderdelen zijn benoemd in de Wet ruimtelijke ordening. Via een



exploitatieplan kunnen slechts de bij wet vastgestelde kosten verhaald worden op de ontwikkelende partijen.

Privaatrechtelijk spoor

In een privaatrechtelijke overeenkomst in de anterieure fase, de fase vóóordat een exploitatieplan is vastgesteld, kunnen afspraken worden vastgelegd over kostenverhaal, fasering en uitvoerbaarheid. Indien de onderhandelingen over een anterieure overeenkomst niet tot overeenstemming leiden, moet een exploitatieplan worden opgesteld. Een exploitatieplan dient aan diverse wettelijk gestelde regels te voldoen, zoals een verplichte jaarlijkse herziening. De kosten die op grond van een exploitatieplan kunnen worden verhaald zijn opgenomen in een limitatieve kostensoortenlijst in afdeling 6.2 van het Besluit ruimtelijke ordening.

Indien na vaststelling van het exploitatieplan een posterieure overeenkomst wordt opgesteld om de kosten te verhalen kan worden afgezien van de jaarlijkse herziening van een exploitatieplan. Op grond van een posterieure overeenkomst kunnen uitsluitend de kosten worden verhaald die ook op basis van Nota bovenwijkse voorzieningen in het exploitatieplan zijn opgenomen. Door deze beperking wordt het wenselijk geacht om zoveel mogelijk afspraken in de anterieure fase vast te leggen.

4.3 Toetsingscriteria

Voor de verhaalbaarheid van kosten zijn drie criteria waaraan de gemeente moet toetsen om kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen bij een bepaalde exploitatie in rekening te kunnen brengen via het exploitatieplan:

Profijt: de locatie moet nut ondervinden van de te treffen werken, maatregelen of voorzieningen. Deze toets geldt alleen voor de locatie als zodanig. De realisering c.q. verbetering van de voorziening *moet samenhangen met een functieverandering* van een of meerdere gebieden.

Bij maatregelen zoals het opheffen van stankcirkels en bij compensatie buiten het gebied schuilt het profijt in het feit dat dankzij deze ingrepen een groter gebied ontwikkeld kan worden.

Toerekenbaarheid: er moet een causaal verband bestaan tussen de gebiedsontwikkeling en de kosten. De werken, maatregelen en voorzieningen zouden niet aan de orde zijn zonder dat het plan, of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan. Aan de hand van objectieve criteria moet gesteld kunnen worden dat het werk of de voorziening echt nodig is. Wanneer uitgaven langs andere weg gedekt dan wel gefinancierd worden zijn deze niet toerekenbaar. Het mag niet gaan om een al langer gewenste verbetering, die toch al – los van de voorziene ontwikkeling – nodig was.

Proportionaliteit: indien meerdere gebieden profijt hebben van 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 verdeeld worden.



5. Implementatie bovenwijkse voorzieningen

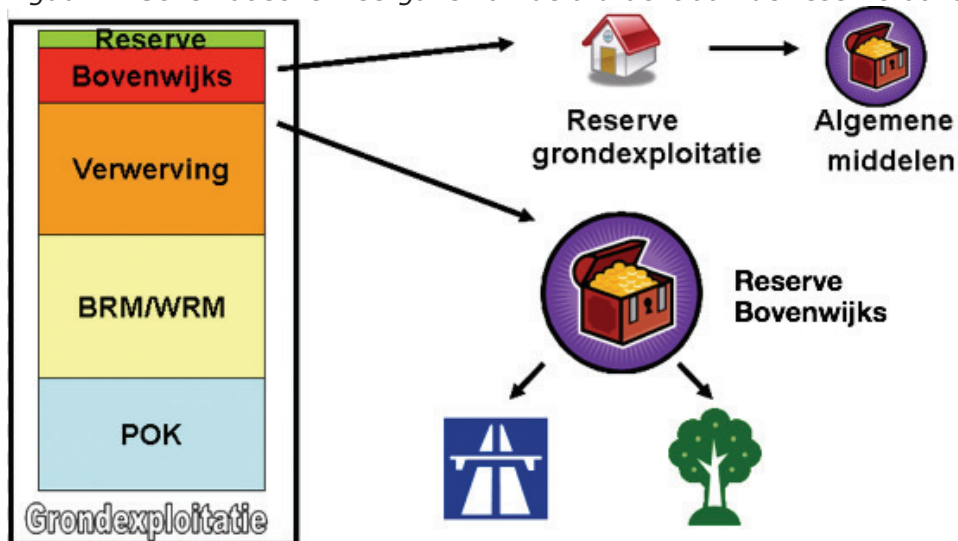
5.1 Inleiding

De kosten van bovenwijkse voorzieningen dienen te worden verdeeld over de betreffende exploitatie(gebieden) die hiervan nut onder vinden. Deze kosten worden gedeeltelijk gedekt uit de algemene reserve grondexploitatie en gedeeltelijk uit de bijdragen vanuit de exploitatie(gebieden). Uitgaande van een vastgestelde investeringsbehoefte voor een voorziening en een aanduiding van de exploitatie(gebieden), is het aanwijzen van een berekeningsgrondslag (= omslag) mogelijk. Voor een omslag geldt een toerekening naar rato van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. De omslag waarop de verbijzondering optreedt, is de eenheid op basis waarvan de doorbelasting plaatsvindt. Door de gekozen systematiek dienen de stortingen ononderbroken plaats te vinden, ook ondanks een tegenvallend resultaat in afzonderlijke exploitatie(gebieden).

5.2 Werkwijze onder Wro

Door de Wro is er per 1-1-2010 een reserve ingesteld, de Reserve bovenwijkse voorzieningen. De bijdrage bovenwijks vanuit de verschillende grondexploitaties is gekoppeld aan de afdracht aan deze reserve (zie onderstaande figuur 1). Daarbij worden de investeringskosten concreet benoemd en begroot in een zogenaamde "Meerjareninvesteringsplan". Tevens wordt per voorziening de benodigde onderbouwing aangegeven op basis waarvan de proportionaliteit kan worden bepaald. Een en ander resulteert in een gedragen en gemotiveerde bijdrage vanuit de verschillende grondexploitaties aan de Reserve bovenwijkse voorzieningen. Met deze methodiek wordt zowel intern (binnen de gemeentelijke organisatie) als extern (ten overstaan van particuliere ontwikkelaars) duidelijkheid en transparantie bewerkstelligd. Wanneer een grondexploitatie een positief resultaat heeft wordt dat overgedragen aan de reserve grondexploitatie.

Figuur 1: Schematische weergave van de afdracht aan de reserve bovenwijkse voorzieningen



Toelichting:

BRM is bouwrijp maken

WRM is woonrijp maken

POK is planontwikkelingskosten



5.3 Toerekeningssystematiek

De grondexploitatiewet regelt welke kosten aan de grondexploitatie toegerekend mogen worden als een private partij ontwikkelt. Als de gemeente zelf ontwikkelt, mag zij in principe zelf bepalen welke kosten ten laste van de grondexploitatie gebracht worden. In principe is het mogelijk om voor eigen exploitaties een vaste afdracht af te spreken. Die afdracht heeft dan geen relatie meer met de feitelijke werkzaamheden. Dit is de huidige situatie.

Omdat de grondexploitatiewet nu criteria aandraagt om de hoogte te bepalen en de transparantie van deze criteria, wordt voorgesteld om deze in alle gevallen toe te passen (eigen en particuliere grondexploitaties). In een bij de grondexploitatiewet behorende kostensoortenlijst worden de aan grondexploitaties toe te rekenen kosten nader gespecificeerd. Ook de bovenwijkse voorzieningen worden in deze kostensoortenlijst omschreven. In principe zouden alle gebieden in aanmerking kunnen komen om belast te worden met een bijdrage aan de Reserve bovenwijkse voorzieningen, of het rechtstreeks ten laste brengen van de bovenwijkse voorzieningen aan de grondexploitatie(s). Dit geldt zowel voor eigen grondexploitaties als grondexploitaties door derden of in samenwerkingsverband.

Indien de gemeente de locatie niet zelf ontwikkelt, wordt door middel van een exploitatie-overeenkomst, of een samenwerkingsovereenkomst, de exploitatiebijdrage bij de ontwikkelaar in rekening gebracht. De werken die uit de Reserve bovenwijkse voorzieningen bekostigd worden, moeten voldoen aan de definitie van bovenwijkse. Toepassing van de drie criteria uit de grondexploitatiewet, betekent dat een algemene bijdrage - dat wil zeggen één tarief - niet mogelijk is.

Om het verband tussen het exploitatiegebied en de voorziening aan te tonen en daarmee de hoogte van de bijdrage, dient te worden bepaald in hoeverre aan de toetsingscriteria wordt voldaan.

De vraag of er sprake is van *profijt* in een exploitatiegebied van een voorziening is te bepalen door het nut dat een locatie van een bovenwijkse voorziening heeft.

Een lastiger punt vormt het bepalen van de *toerekenbaarheid*. Aangezien het veelal om infrastructurele werken gaat, vormen verkeerskundige berekeningen hierbij de grondslag. Zo kan bij een rondweg worden bepaald hoeveel verkeersbewegingen worden veroorzaakt door een nieuwe woonwijk.

Om bij de *proportionaliteit* van toerekening van een bijdrage van een exploitatiegebied te berekenen, kan gedacht worden aan:

- gebruik;
- verkeersintensiteit;
- het verzorgingsgebied van een voorziening;
- herkomst van bezoekers.

5.4 Uitgangspunten toerekeningssystematiek

Zoals omschreven dienen de (geraamde) investeringskosten van de bovenwijkse voorziening aan de hand van een geschikte maatstaf naar rato te worden toegerekend naar de betreffende exploitatiegebieden en eventueel bestaand gebied.

De gemeente hanteert de volgende maatstaven voor de hieronder opgenomen soorten bovenwijkse voorzieningen (tabel 2):

Tabel 2: Maatstaven bovenwijkse voorzieningen



Bovenwijkse voorziening	Maatstaf
Infrastructurele werken (bijvoorbeeld kosten aanleg ontsluitingswegen rotondes en bruggen)	Toerekening op basis van verkeersgegevens (verkeersbewegingen)
Aanleg groen- en recreatievoorzieningen	Toerekening op basis van woningaantallen binnen het verzorgingsgebied van de betreffende voorziening
Compensatie buiten het (plan)gebied van verloren gegane waarden in het gebied (bijvoorbeeld compensatie van collectieve functies, zoals groenvoorzieningen, watervoorzieningen en dergelijke)	Toerekening op basis van woningaantallen binnen het verzorgingsgebied van de betreffende voorziening
Kosten buiten het gebied tengevolge van negatieve externe effecten (bijvoorbeeld: kosten voor het opheffen of inperken van externe veiligheids- en geluidscontouren of stankcirkels)	Toerekening op basis van woningaantallen die eerder binnen een dergelijke contour lagen/zouden liggen

De gemeente kan, indien dit noodzakelijk wordt geacht, gemotiveerd afwijken van voornoemde uitgangspunten. Dit geldt alleen voor de gemeentelijke exploitaties.

5.5 Afrekening en nacalculatie

In de gevallen dat de gemeente een exploitatieplan heeft vastgesteld moet het college van B&W op grond van artikel 6.20 lid 1 van de Wro binnen 3 maanden na voltooiing van de in het exploitatieplan opgenomen werken, werkzaamheden en maatregelen een afrekening vaststellen. Uit deze afrekening moet blijken of de werkelijk gemaakte kosten overeenkomen met de in de exploitatieopzet opgenomen geraamde kosten.

In hetzelfde artikel onder lid 3 is bepaald dat als de herberekende bijdrage meer dan 5% lager is dan de geraamde, en dus in rekening gebrachte kosten, de gemeente tot restitutie moet overgaan inclusief de rente over het betreffende bedrag.

Het betreffende artikel voorziet niet in een bijbetaling van de houder van de omgevingsvergunning in het geval de werkelijke kosten hoger uitvallen dan de geraamde kosten. De gemeente kan in dit geval blijven zitten met een ongedekt tekort. Dit betekent dat het van groot belang is dat de gemeente de kosten van de bovenwijkse voorzieningen realistisch raamt.

5.6 Reserve

Uitgangspunten

Onder de werkwijze van de Wro zal voor elk nieuw te ontwikkelen gebied, op grond van de drie toetsingscriteria en toerekeningsystematiek, afzonderlijk bepaald moeten worden wat de relatie van het betreffende gebied is tot de aan te leggen bovenwijkse voorzieningen. Zoals aangegeven is hiertoe de Reserve bovenwijkse voorzieningen ingesteld.

Bovenwijkse voorzieningen worden doorgaans eerder aangelegd dan dat de bijdragen uit de ontwikkeling van exploitatiegebieden afgedragen zijn. Op het moment dat de grondexploitatie van het betreffende exploitatiegebied wordt vastgesteld, worden vanuit de Reserve bovenwijkse voorzieningen de reeds gereserveerde financiële middelen voor de bovenwijkse voorziening aan de grondexploitatie toegevoegd. Door middel van een anterieure of een posterieure overeenkomst wordt de (resterende) bijdrage(n) van derden zeker gesteld en worden bij ontvangst toegevoegd aan de grondexploitatie.



Met het vastleggen en verantwoorden van de geplande investeringen en de bijdragen via de Reserve bovenwijkse voorzieningen, zal gehandeld worden conform de voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Voor een juist beheer van de reserve worden de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- De inkomsten en uitgaven worden concreet benoemd en begroot;
- De saldi van de (begrote) inkomsten en van de (begrote) uitgaven zijn op lange termijn aan elkaar gelijk;
- De inkomsten van de reserve worden gevormd door bijdragen vanuit de verschillende grondexploitaties;
- De uitgaven van de reserve worden gevormd door de reële kosten voor de benoemde bovenwijkse voorzieningen.

In de bijlage van deze nota worden de bijdragen vanuit de verschillende exploitatiegebieden en/of Algemene reserve grondexploitatie aan de Reserve bovenwijkse voorzieningen en de uitgaven vanuit deze reserve in beeld gebracht. De uitgaven worden gekoppeld aan de bovenwijkse voorziening, alsmede het (raads)besluit op basis waarvan de uitgave is gelegitimeerd (budgetrecht). Op deze manier worden inkomsten en uitgaven inzichtelijk vastgelegd en beheersbaar.

Beheer

Vanwege de expertise en vakinhoudelijke betrokkenheid met reserves en voorzieningen ligt het voor de hand om het beheer van de Reserve bovenwijkse voorzieningen onder te brengen of te behouden bij de clusters Financial Planning en Control (FPC) en Ruimtelijke Ontwikkeling/grondzaken (RO) van de gemeente.



Bijlage: Meerjareninvesteringsplan Bovenwijkse voorzieningen

Bovenwijkse voorzieningen: Lasten

De lasten op de Reserve bovenwijkse voorzieningen worden gevormd uit een deel van de kosten van projecten met een bovenwijkse karakter. De gemeente heeft een inventarisatie gemaakt van de projecten die (deels) kunnen worden bekostigd uit de reserve bovenwijkse voorzieningen. Per voorziening staan eveneens de geraamde kosten in onderstaande weergegeven, het betreft de totale realisatiekosten onderverdeeld naar werk en welke grondexploitatie afdraagt.

Bij de vaststelling van de Reserve bovenwijkse voorzieningen per 1-1-2010 werden de volgende investeringen verwacht (zie tabel 3):

Tabel 3: Projecten die een bijdrage uit de reserve bovenwijkse voorzieningen ontvangen

Project	Werk	Verwachte realisatie	Afdracht uit complex
Kraggenburg	Rotonde	2012	66
Marknesse-Zuid	2 ^e brug	2012	1
Emmelhage	2 rotondes Espelerlaan	2010	11a
Emmelhage	Sporthal	2013	11a

In tabel 4 staat een inschatting van de bovenwijkse kosten per 1-1-2015 welke jaarlijks wordt herzien.

Tabel 4: Projecten die een bijdrage uit de reserve bovenwijkse voorzieningen ontvangen

Project	Werk	Geraamde kosten per 1-1-2015	Verwachte realisatie	Afdracht uit
Marknesse-Zuid	2 ^e brug	€ 3.200.000*	2020	1
Emmelhage	1 rotonde Espelerlaan	€ 400.000	2015	11a
Emmelhage	Rondweg Emmeloord	€ 2.000.000	2020	11a
Emmeloord-Centrum	Centrum/GVVP	€ 489.128	2018	80/GGVP
Totaal		€ 6.089.128		

*25% van dit bedrag wordt verhaald via de exploitatieovereenkomst Marknesse-Zuid fase 3 (1 van de 4 te realiseren fasen). In algemene zin is het van belang dat er samenhang bestaat tussen de bekostiging uit de reserve en de mate van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. De nut en noodzaak van het daadwerkelijk realiseren van deze brug wordt onderzocht.

Toelichting verschillen tussen 2010 en 2015:

Kraggenburg: de geplande rotonde gaat er niet komen. Deze rotonde was nodig geweest indien zowel de gemeentelijke kavel als de kavel van de ontwikkelaar bebouwd zouden worden. De gemeentelijke kavel wordt niet ontwikkeld en het is nog allerm minst zeker of de kavel van de projectontwikkelaar wordt ontwikkeld.

Emmelhage: er waren 2 rotondes voorzien in de Espelerlaan (kruising met Meldestraat en kruising met Moerasandijviestraat). In het in 2013 vastgestelde Gemeentelijke Verkeers- en Vervoersplan is aangegeven dat nog maar 1 rotonde noodzakelijk is (Moerasandijviestraat).

Emmelhage: er was een sporthal voorzien in Emmelhage. Door de kredietcrisis bleven de verwachte verkopen van woningbouwkavels sterk achter bij de prognose. De verwachte bebouwing van fase 2 in Emmelhage (voorheen Voorzieningeneiland) laat nog wel enige tijd



op zich wachten, omdat fase 1 van Emmelhage pas in 2020-2021 volgebouwd zal zijn. Ook door de nieuwbouw van een sporthal aan de Bosbadhal wordt in Emmelhage geen sporthal gebouwd.

De reeds gereserveerde financiële middelen vallen normaliter vrij. Echter, er ligt nog een vraagstuk of er wel of geen rondweg rond Emmelhage dient te worden aangelegd, of dat door een aanpassing aan de Espelerweg deze achterwege kan worden gelaten. De provincie heeft daar tot op heden geen uitsluitsel over gegeven.

Daarnaast dient in Emmeloord-Centrum een aantal infrastructurele voorzieningen getroffen te worden (rotondes Pastoor Koopmansplein en Onder de Toren en aanpassen Koningin Julianastraat en Onder de Toren). De grondexploitatie Emmeloord-Centrum heeft niet met al deze voorzieningen rekening gehouden.

Hierdoor dienen de vrijgevallen middelen vooralsnog binnen de Reserve bovenwijkse voorzieningen te blijven voor de nieuw genoemde voorzieningen.

Bovenwijkse Voorzieningen; Baten

Om een werkbare Reserve bovenwijkse voorzieningen in de vorm van een exploitatie te verkrijgen moet een aantal maatregelen worden genomen. Eerst moet worden bepaald welke bovenwijkse voorzieningen er zijn dan wel moeten worden gerealiseerd. Vervolgens moet worden bepaald welke exploitatiegebieden profijt hebben bij de voorziening en in welke mate. Door middel van de drie criteria (profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit) kan vervolgens de bijdrage aan de voorziening(en) worden bepaald per exploitatiegebied. Dat wordt dan weer omgezet in een bijdrage per m² uitgeefbaar per exploitatiegebied. De hoogte van de bijdrage aan bovenwijkse voorzieningen verschilt dus per exploitatiegebied. Het kan zelfs zo zijn dat er helemaal geen bovenwijkse voorzieningen zijn en dus ook geen bijdrage. In tabel 4 staan de baten die worden gevormd door de afdragende exploitatiegebieden.

Saldo

Het saldo van de Reserve bovenwijkse voorzieningen is afzonderlijk zichtbaar in het financieel systeem. Per 1-1-2015 is het saldo als volgt opgebouwd (zie tabel 5):

Tabel 5: Saldi van projecten in de reserve bovenwijkse voorzieningen

Project	Werk	Saldo per 1-1-2015
Marknesse-Zuid	2 ^e brug	€ 106.717
Emmelhage	1 rotonde Espelerlaan	€ 400.000
Emmelhage	Rondweg	€ 1.410.583
Emmeloord-Centrum	GVVP	€ 200.000
GVVP	-	€ 289.128
Totaal		€ 2.406.428

Het bedrag van deze reserve is conform de Perspectiefnota (pagina 34 onder E022).

Prognose/fasering/verloop

De BBV en de Wro verplichten de gemeente een grondexploitatie ten minste één keer per jaar te herzien. Dit geldt ook voor een de hoogte van de Reserve bovenwijkse voorzieningen. De Reserve bovenwijkse voorzieningen zal derhalve meegenomen en verantwoord worden bij de jaarlijkse herzieningen van de grondexploitaties en het Meerjaren Perspectief Grondexploitaties. Deze bijlage wordt dan ook geactualiseerd.

