



Gemeenten vragen soms veel te veel geld voor vergroten bouwblok

Als de letter van de wet wordt gevolgd, dan zal er alleen een exploitatieplanplicht bestaan bij uitbreiding van een bestaand gebouw met minimaal 1.000 m².

Dus niet bij nieuwbouw.

Foto: Marcel Bekken

VERGROTING BOUW- BLOK KOST GELD

Met de schaalvergroting van de landbouw doet zich steeds vaker de wens voor om het bouwblok te vergroten. Hekkelman Advocaten en Notarissen hoort regelmatig dat gemeentes landbouwers verplichten om met hen een contract (exploitatie-overeenkomst) te sluiten als de gemeente bereid is om medewerking te verlenen aan die bouwblokvergroting. In deze exploitatieovereenkomst is een betalings-verplichting (exploitatiebijdrage) opgenomen. Dit bedrag kan soms tienduizenden euro's belopen.

De exploitatiebijdrage dient te worden betaald aan de gemeente ter compensatie van de kosten die zij moet maken voor het vergroten van het bouwblok, door bijvoorbeeld het bestemmingsplan te wijzigen of te herzien. Vaak stellen gemeentes dat zij verplicht zijn om het kostenverhaal te regelen als de planologische herziening leidt tot extra bouw mogelijkheden. Het is echter de vraag of dit juist is.

De grondexploitatiewet

Op 1 juli 2008 is de Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking getreden. Een onderdeel hiervan is de verbeterde mogelijkheid voor de overheid om kosten te verhalen op particulieren. Ter illustratie nemen we hier als voorbeeld de realisatie van een nieuwe woonwijk. Om de woonwijk te realiseren moet een bestemmingsplan worden opgesteld. Vervolgens dienen de benodigde gronden te worden verworven en de infrastructuur (wegen, kabels, leidingen enzovoorts) te worden aangelegd. Al deze kosten wil men kunnen verhalen op degenen die voordeel hebben bij de aanleg. In de rechtspraak is in de jaren negentig uitgemaakt dat als de overheid de kosten voor de aanleg van dergelijke voorzieningen wil verhalen, dit alleen kan als de wet daartoe de mogelijkheid biedt. Er was in die tijd wel wetgeving voor, maar de mogelijkheden die de wet bood, waren te beperkt om daadwerkelijk alle kosten te verhalen. Waar het feitelijk op neerkwam was dat de gemeente vaak bleef zitten met een groot deel van de kosten. Om de gemeentes beter in de gelegenheid te stellen om in ieder geval de kosten te verhalen, is de zogenoemde Grondexploitatiewet opgenomen in de nieuwe Wro. De kosten kunnen volgens de nieuwe Wro op twee manieren worden verhaald. In de eerste plaats kunnen de gemeente en de particulier een exploitatieovereenkomst sluiten, waarin afspraken worden gemaakt over de medewerking van de gemeente aan een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling en de exploitatiebijdrage die de particulier daarvoor dient te betalen. Indien de gemeente en de particulier geen overeenstemming bereiken over de inhoud van de exploitatieovereenkomst, is de gemeente verplicht om een exploitatieplan vast te stellen. Hierin staat onder meer een overzicht van de kosten en de baten (het

exploitatieoverzicht). Als uit de exploitatieopzet blijkt dat de kosten hoger zijn dan de baten, dan zal het verschil in rekening worden gebracht bij alle particulieren die in het betreffende bestemmingsplan een bouwplan zullen gaan realiseren.

Bouwblok en bouwplan

Bij het vergroten van het bouwblok wordt een bijdrage verlangd van de landbouwers als vergoeding voor de kosten die de gemeente maakt bij de herziening van het bestemmingsplan. Zoals opgemerkt is in de Wro bepaald dat de gemeenteraad een exploitatieplan moet vaststellen indien een bestemmingsplan voorziet in de mogelijkheid tot het oprichten van een bouwplan, tenzij het verhaal van kosten anderszins is verzekerd. Met het sluiten van een exploitatieovereenkomst is het verhaal van de kosten anderszins verzekerd. Het is de vraag of het vergroten van een bouwblok aangemerkt kan worden als een bouwplan in de zin van de Wro. Zo niet, dan bestaat er voor de gemeente dus geen plicht om een exploitatieplan vast te stellen. Sterker nog, de gemeente kan dan geen exploitatieplan vaststellen. Het staat de gemeente wel vrij om afspraken te maken met een particulier over een exploitatiebijdrage. De gemeente kan hier echter de particulier niet toe dwingen. Onder bouwplan wordt volgens het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) onder meer verstaan: een bouwplan voor de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen of de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² of met een of meer woningen. Volgens de nota van toelichting bij het Bro wordt de eerste bouwaanvraag, die tot gevolg heeft dat het perceel in gebruik wordt genomen voor bedrijfsbebouwing, aangemerkt als een aanvraag voor een hoofdgebouw. Dat later waarschijnlijk nog een ander gebouw op het perceel wordt gebouwd, dat vervolgens als belangrijkste moet worden aangemerkt, doet daarbij niet ter zake. Dit betekent volgens Kees van Helvoirt, advocaat bij Hekkelman Advocaten en Notarissen, dat bij een bouwplan voor één of meer agrarische opstallen bij een bestaand agrarisch bedrijf, geen plicht bestaat tot het vaststellen van een exploitatieplan. Ten aanzien van de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² is de nota van toelichting bij het Bro niet

duidelijk. Als men de letter van de wettekst volgt, zal er uitsluitend een exploitatieplanplicht bestaan op het moment dat een bestaand (!) gebouw met 1.000 m² wordt uitgebreid. Dit zou kunnen betekenen dat voor de oprichting van een nieuwe stal, werktuigenberging, sleufsilo enzovoorts geen exploitatieplanplicht bestaat.

Misbruik van bevoegdheden?

Momenteel is er een wetsvoorstel betreffende kleine wijzigingen en reparaties aan de Wro in procedure. Op 27 april jl. heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel goedgekeurd, waardoor deze wet naar verwachting binnenkort in werking zal treden. In deze wet wordt onder meer de mogelijkheid geboden om expliciet categorieën aan te wijzen, waarvoor er geen verplichting bestaat om een exploitatieplan vast te stellen. Deze mogelijkheid schept dus misschien meer duidelijkheid voor de gevallen waarbij enkel bouwblokken worden vergroot. Volgens de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel gaat het om die gevallen waarbij er nauwelijks reële kosten zijn die de gemeente wil verhalen. Van Helvoirt acht het niet ondenkbaar dat bouwblokvergrotingen zullen worden aangemerkt als een categorie van een geval waarvoor geen exploitatieplanplicht bestaat.

Tot slot benadrukt Van Helvoirt dat een exploitatieovereenkomst slechts tot stand kan komen als beide partijen het met de afspraken eens zijn. Het is de vraag of de gemeente haar medewerking tot het vergroten van het bouwblok bij de bestemmingsplanherziening kan weigeren vanwege het enkele feit dat geen overeenstemming kan worden bereikt met de betreffende landbouwer over een exploitatieovereenkomst. Dit lijkt in strijd met het verbod voor de gemeente om haar bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel te gebruiken dan waarvoor die bevoegdheid is verleend. De gemeenteraad stelt een bestemmingsplan vast voor een goede ruimtelijke ordening. Het moet daarbij dus gaan om ruimtelijk relevante afwegingen. Dus niet privaatrechtelijke kostenverhaalsafwegingen. Een gemeente kan dus niet enkel haar medewerking weigeren vanwege het feit dat met de betreffende landbouwer geen overeenstemming kan worden bereikt over de exploitatiebijdrage. <