

Kostenverhaal bij ontwikkelen- de én gevestigde partijen: revival voor de baatbelasting?

In de huidige (Wro) en toekomstige (Omgevingswet) regelgeving is het uitgangspunt dat kosten voor publieke voorzieningen uitsluitend worden verhaald op de ontwikkelende partijen. Juist bij binnenstedelijke organische ontwikkelingen kunnen bij dit uitgangspunt vraagtekens worden gezet. Wellicht biedt de baatbelasting een interessant aanvullend instrument.

Niels Sorel, Arjen Schep & Joost Tennekens¹

Binnenstedelijke organische ontwikkelingen

Steeds meer gemeenten proberen de binnenstedelijke herontwikkeling van gebieden stapsgewijs te laten plaatsvinden, zonder een vaststaand eindbeeld of planhorizon. Deze 'organische gebiedsontwikkeling', 'uitnodigingsplanologie' of 'adaptieve vorm van plannen' krijgt vorm door initiatieven van verschillende partijen op verschillende momenten. Voorbeelden zijn het Cruquiusgebied in Amsterdam, de Binckhorst in Den Haag of het Havenkwartier in Deventer. Kenmerkend voor die gebieden is dat gevestigde gebruikers en nieuwe ontwikkelinitiatieven naast elkaar bestaan.

Voor een succesvolle transformatie van dergelijke gebieden zijn vaak ook publieke investeringen in voorzieningen zoals infrastructuur en groen nodig. Bij organisch ontwikkelen is het verhalen van de kosten voor publieke voorzieningen een ingewikkeld vraagstuk.² In dit artikel willen we de potenties van een bestaand instrument voor kostenverhaal in overweging geven: de baatbelasting (artikel 222 van de Gemeentewet). In hoeverre zou dit een bruikbaar extra instrument kunnen zijn voor bekostiging van publieke voorzieningen bij binnenstedelijke organische gebiedsontwikkeling?

Om baatbelasting bruikbaar te laten zijn, is een wijziging van de wettelijke regeling nodig. Daarbij zal er ook een andere (politieke) afweging gemaakt moeten worden over de verdeling van de kosten voor de aanleg van publieke voorzieningen tussen ontwikkelende en gevestigde partijen.

Twee overwegingen voor gebruik baatbelasting bij organisch ontwikkelen

De eerste overweging om de kosten voor de aanleg van publieke voorzieningen niet al-

leen op ontwikkelende (bouwende) initiatiefnemers te verhalen, is dat gevestigde partijen – zeker binnenstedelijk – ook profiteren van de nieuwe of verbeterde voorzieningen.³ Tevens is er bij organisch ontwikkelen vaak sprake van transformatie en niet van een 'productie van bouwrijpe kavels' die grond- en vastgoedtransacties oplevert.⁴ Via de Wro zouden deze initiatieven niet in aanmerking komen voor kostenverhaal omdat er geen sprake is van een 'bouwplan',⁵ zeker wanneer het bestemmingplan globaal is en vele gebruiksvormen toestaat.

Een tweede overweging waarom het gewenst kan zijn het kostenverhaal te verbreden, is vanuit het oogpunt van de omgang met onzekerheden die inherent zijn aan organisch ontwikkelen. *Wat, waar, wanneer en door wie* in een gebied wordt ontwikkeld, zijn vragen die niet vooraf kunnen worden beantwoord. De factor tijd vormt een belangrijke parameter in grondexploitatieberekeningen. De onzekerheid die inherent is aan organisch ontwikkelen maakt zo'n berekening, gebaseerd op de toekomstige behoefte, echter moeilijk. Want: wanneer is een investering nodig, wanneer zijn er inkomsten? In dit licht zou kostenverhaal niet gebaseerd moeten zijn op toekomstige behoeften zoals verondersteld in een plan, maar gekoppeld moeten kunnen worden aan een actuele behoefte en de daadwerkelijke realisatie van een voorziening. Dit is precies het uitgangspunt van de baatbelasting. Het zou interessant zijn om in geval van een organische ontwikkeling te kiezen voor het verhalen van kosten op nieuwe 'bouwende' initiatiefnemers én bij gevestigde partijen door gebruik te maken van een combinatie van het instrumentarium uit de Afdeling grondexploitatie en de baatbelasting.

Huidige mogelijkheden baatbelasting

In tegenstelling tot andere – vaak op het buitenlandse voorbeelden gebaseerde – instrumenten die in het licht van organische gebiedsontwikkeling de revue passeren, kan een gemeente bij wijze van spreken morgen gebruik maken van de baatbelasting. Aan eigenaren van onroerende zaken die 'baat' hebben van de aanleg van bepaalde fysieke voorzieningen, kan door het heffen van baatbelasting een bijdrage aan de bekostiging worden opgelegd. Als er bijvoorbeeld in een bepaald gebied parkeerproblemen zijn, kan baatbelasting gebruikt worden voor (een deel van) de bekostiging van extra parkeervoorzieningen. De heffing kan in één keer worden gegeven, of over maximaal 30 jaar worden uitgesmeerd.

In geval van gevestigde en nieuwe gebruikers is een combinatie van baatbelasting met instrumentarium uit de Afdeling grondexploitatie voorstelbaar. Dit vraagt dan wel om een goede afstemming.⁶ Vanzelfsprekend moet worden voorkomen dat kosten dubbel worden verhaald. Op het moment dat een gemeente de aanleg van een voorziening voorziet, stelt zij een *belastingverordening* vast waarin alle gebate onroerende zaken – ook met een bouwplan – worden benoemd. Vervolgens betalen initiatiefnemers *met* een bouwplan via de omgevingsvergunning of op basis van een overeenkomst.⁷ Onroerende zaken *zonder* bouwplan zouden via de baatbelasting een bijdrage kunnen leveren. Belangrijk is het gelijkheidsbeginsel: de bijdrage moet gelijk zijn.⁸

Verbeteringen baatbelasting noodzakelijk

Praktisch gezien kent de baatbelasting de nodige problemen. Het niet goed functioneren van het instrument was één van de redenen om de Afdeling grondexploitatie toe te voegen aan de Wro.⁹ Ten eerste luistert

de afbakening van het gebate gebied nauw. Na vaststelling van de belastingverordening kan – tijdens een juridische procedure – blijken dat er bij onroerende zaken onterecht belasting wordt geheven of dat er onroerende zaken zijn vergeten. In het extreme geval kan een rechter dan op grond van het gelijkheidsbeginsel de gehele verordening onverbindend verklaren. Aan het gebruik zit daarom een financieel risico voor de gemeente: zij staat dan met lege handen.

Ten tweede kunnen alleen de kosten voor de aanleg van *nieuwe* fysieke voorzieningen worden verhaald. Slechts in uitzonderingsgevallen is het verhalen van kosten voor het vervangen van bestaande voorzieningen toegestaan, het moet gaan om een ‘fundamentele reconstructie’. En dan gaat het alleen om de kosten voor de verbetering; niet voor het uitvoeren van het (achterstallig) onderhoud.¹⁰ Daarom zou naast de huidige herziening van het omgevingsrecht inclusief de Afdeling grondexploitatie tevens verkend kunnen worden hoe de baatbelasting verbeterd kan worden. De manier waarop kostenverhaal via de grondexploitatie is geregeld, biedt daarbij aanknopingspunten.

In de eerste plaats kan het opstellen van een kostensoortenlijst naar analogie van de Afdeling grondexploitatie duidelijkheid geven over de soorten kosten die met de baatbelasting kunnen worden verhaald. Ook kan de lijst duidelijkheid geven over het gebruik van baatbelasting voor de vervanging van bestaande voorzieningen.

Ten tweede zou naar het *bekostigingsbesluit* gekeken kunnen worden. Dit wettelijk vereiste voorbereidende besluit biedt rechtszekerheid aan toekomstige belastingplichtigen, maar geldt tevens als een belangrijke belemmering voor gemeenten bij gebruik van de baatbelasting als gevolg van de ontstane jurisprudentie.¹¹ Standaardisering in de regelgeving zou meer duidelijkheid kunnen geven. Bij een grondexploitatie wordt een billijke bijdrage bepaald aan de hand van de criteria *profijt*, *proportionaliteit* en *toerekenbaarheid*. Dit systeem is mogelijk ook bruikbaar voor de baatbelasting als kader voor de bepaling van de heffingsmaatstaven.¹² Een gelijke methode in het bepalen van de grondslag harmoniseert het gebruik van de beide instrumenten naast elkaar.

Tot slot zou het risico dat de gemeente met lege handen komt te staan verkleind kunnen worden door de mogelijkheid te geven het gebate gebied in de loop van de tijd aan te passen. Wanneer er gebate objecten afvallen, komt die bijdrage voor rekening van de gemeente, vanuit rechtszekerheid gaat het aanslagbedrag voor de anderen niet omhoog.

Dit is een kleiner financieel risico dan een verordening die onverbindend wordt. Als er achteraf meer objecten gebaat blijken, dan kan het omslagbedrag naar beneden.

Een andere afweging

Naast de praktische bezwaren bij het toepassen van baatbelasting spelen ook politieke overwegingen een rol. Het vragen van een bijdrage voor nieuwe voorzieningen aan gevestigde partijen is ongebruikelijk. Het vraagt om het zorgvuldig betrekken van die partijen in de besluitvorming en verantwoording van nut en noodzaak van de voorziening en de kosten die er mee gemoeid zijn. Wat betreft die verantwoording is bijvoorbeeld de Experimentenwet Bedrijveninvesteringzone (BIZ) interessant.¹³ Met behulp van die wet faciliteren gemeenten op een aantal bedrijventerreinen en winkelgebieden initiatieven van partijen in het gebied zelf. Het grote voordeel van een dergelijke regeling is dat er geen discussie meer hoeft te zijn of in het gebied aanwezige partijen wel profijt (‘baat’) hebben van de investering. Via een vooraf bepaalde procedure geven ze dat zelf per meerderheid aan. Bovendien is bij de BIZ ervaring opgedaan met de discussie of de investering in de publieke ruimte uitgaat ‘boven het gewone’. Door middel van ‘service level agreements’ wordt vastgelegd wat normale ‘onderhoudswerkzaamheden’ zijn, alleen de extra’s worden via de BIZ bekostigd. Passend bij organisch ontwikkelen, faciliteert de overheid zo initiatieven van ‘onder op’ in plaats van zelf ambities en streefbeelden op te leggen.

Door de baatbelasting of de BIZ bij het denken over kostenverhaal te betrekken komt de discussie los van de traditionele ‘ijzeren’ relatie die bestaat tussen vastgoedontwikkeling en bekostiging van publieke voorzieningen. Het vergroten (of: verbreden) van het arsenaal aan instrumenten helpt bij organische ontwikkeling, zeker als het sluitend krijgen van de grondexploitatie moeilijk is en de algemene gemeentelijke middelen onder druk staan. Het is daarbij verstandig om eerst eens te kijken wat er al in de gereedschapskist zit en dit gereedschap te verbeteren, voordat nieuwe instrumenten worden toegevoegd. Het rapport Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling van het PBL geeft hiervoor een scala aan mogelijkheden. Baatbelasting is er daar één van, die wat ons betreft past in een discussie over de toekomst van het kostenverhaal.

Noten

- 1 Niels Sorel en Joost Tennekes zijn onderzoeker bij het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving). Arjen Schep is wetenschappelijk onderzoeker bij het Erasmus Studiecentrum voor Belastingen van Lokale overheden (ESBL)
- 2 Zie Sorel, N., J. Tennekes & M. Galle (2014), Bekostiging van publieke voorzieningen bij organische gebiedsontwikkeling, Den Haag: PBL.
- 3 En: die gevestigde partijen waren wellicht in een eerder stadium ontwikkelende partij.
- 4 Staattener & Zijda (2012) ‘Herwaardering van gebiedsontwikkeling. Nieuwe spelregels voor gebiedsexploitatie’, GidP 15 december: 6-9.
- 5 In de zin van artikel 6.2.1 Bro.
- 6 Op basis van informatie J. van den Brand, VD2 advies.
- 7 Wanneer kostenverhaal via de Wro verplicht is (als sprake is van een bouwplan in de zin van de Wro/Bro), is het heffen van baatbelasting uitgesloten. Kostenverhaal via de Wro heeft dus voorrang (artikel 222, lid 1, Gemeentewet). Dit is vanuit het subject geredeneerd (de betalingsplichtige) en vormt geen belemmering voor het ook bekostigen van een voorziening door het opleggen van baatbelasting.
- 8 In de zin van op dezelfde grondslag bepaald. Bij gelijke gebate objecten van bijvoorbeeld dezelfde grootte zou het bedrag gelijk moeten zijn. Zie ook: HR 25 juni 2004, nr. 38 235, ECLI:NL:HR:2004:AP4374, BNB 2004/321, Belastingblad 2004, p. 883.
- 9 Zie bijvoorbeeld de Memorie van Toelichting bij de Afdeling grondexploitatie, Kamerstukken II 2004/2005, 30 218, nr. 3.
- 10 HR 8 augustus 2003, 36769, ECLI:NL:HR:2003:AE2304, BNB 2003/339 en HR 4 mei 2007, nr. 42 457, ECLI:NL:HR:2007:AZ0355, BNB 2007/233.
- 11 Zie Schep, A.W. (2012), Naar evenwichtig bijzonder kostenverhaal door gemeenten. Bekostiging van voorzieningen met baatbelasting, grondexploitatiebijdrage, ondernemersfondsen en BIZ-bijdrage, Delft: Eburon. Pagina 111 e.v.
- 12 Naast het bepalen van de hoogte van de bijdrage is een principieel verschil dat bij een bijdrage op basis van de afdeling grondexploitatie rekening wordt gehouden met draagkracht (macro-aftopping). De baatbelasting met de (theoretische) mogelijkheid 100% van de kosten te verhalen kent dit niet. Bij Duitse ‘baatbelasting’ komt minimaal 10% - in de praktijk is het vaak meer - van de kosten sowieso voor rekening van de gemeente, het overige deel kan worden verhaald (artikel 127, Baugesetzbuch).
- 13 Stb. 2009, 165. Voor een uitgebreide beschrijving van de Experimentenwet BIZ: Schep *ibid.* & Bernds et al. (2012), Evaluatie Experimentenwet Bedrijven Investeringszones (BIZ). Momenteel is een wetsvoorstel voor een permanente wettelijke regeling in behandeling bij de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2013-2014, 33917 A).