

Beleidsregels Verhaal plankosten

Inleiding

De Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening bevatten regels over grondexploitatie. Deze regels zijn bedoeld om in gevallen waarin sprake is van door de gemeente gemaakte grondexploitatiekosten, deze kosten op de particuliere grondeigenaren binnen het te exploiteren gebied te verhalen. Geregeld is welke kosten bij welke bouwplannen in rekening moeten worden gebracht. Tevens wordt aangegeven hoe de grondexploitatiekosten in rekening kunnen worden gebracht.

Dat kan op twee manieren gebeuren: via het privaatrechtelijke spoor (meer bepaald via het vooraf sluiten van een grondexploitatieovereenkomst, ook wel anterieure overeenkomst genoemd) en het publiek-rechtelijke spoor (het vaststellen van een exploitatieplan door de gemeente). De wetgever hanteert als uitgangspunt dat particuliere grondeigenaren en de gemeente op vrijwillige basis komen tot privaatrechtelijke afspraken. Voor gevallen waarin dat niet lukt voorziet de wet in de verplichting tot vaststelling van een exploitatieplan.

Onder de verplichting tot kostenverhaal valt ook de vergoeding van planschade; deze kosten dienen in principe altijd bij de initiatiefnemer in rekening te worden gebracht.

De drie gemeenten van CGM hanteren ieder hun eigen regeling/werkwijze als het gaat om het verhaal van plankosten (inclusief planschadevergoeding) en de inhoud van de anterieure overeenkomst. De plankosten worden soms op verschillende wijze berekend. Wel leggen alle drie de gemeenten binnen CGM in een anterieure overeenkomst vast dat eventuele tegemoetkomingen in de planschade volledig voor rekening en risico komen van de initiatiefnemer. Er is echter binnen de CGM-gemeenten geen eenduidige regeling voor wat betreft het verhaal van alle bijkomende externe (procedurele) kosten. Ook is er geen eenduidige regeling voor wat betreft eventuele zekerheidstellingen, bijvoorbeeld in de vorm van een bankgarantie (ook voor wat betreft bedragen en looptijd), voor de door gemeente uitgekeerde planschade.

In deze notitie wordt onderzocht of het wenselijk en mogelijk is een tot een dergelijke eenduidige regeling te komen. Alvorens een voorstel wordt gedaan voor een nieuwe werkwijze, wordt eerst kort ingegaan op:

- het wettelijke kader;
- de huidige regelingen;
- de Regeling plankosten exploitatieplan.

A. Kostenverhaal van plankosten

1. Wettelijk kader exploitatiekosten

In afdeling 6.4. van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en afdeling 6.2. van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) zijn regels over grondexploitatie opgenomen. Onder meer is bepaald, dat er voor de gemeente een verplichting bestaat om haar kosten, die gepaard gaan met een zogenaamd 'aangewezen' bouwplan (artikel 6.12 Wro), zoals bijvoorbeeld de bouw van een woning, te verhalen op de exploitant/initiatiefnemer van dat plan.

Daartoe dient (tegelijktijd met de vaststelling van een bestemmingsplan) een exploitatieplan te worden vastgesteld, tenzij het kostenverhaal (bijvoorbeeld via een anterieure overeenkomst) anderszins is verzekerd. Een exploitatieplan is een plan waarmee een gemeente de kosten die zij maakt als gevolg van de realisatie van bouwplan(nen), kan verhalen. Plankosten betreffen een deel van de totale te verhalen kosten. De verplichting om deze kosten te verhalen is neergelegd in afdeling 6.4. Wro, meer in het bijzonder artikel 6.12. Denk met name aan:

- a. uren van het ambtelijk apparaat;
- b. kosten voor civieltechnisch werk (ontsluiting op de openbare infrastructuur/inrichting openbaar gebied/doortrekken kabels en leidingen);
- c. planschadeclaims;
- d. kosten voor bovenwijkse voorzieningen waarvan de bouwlocatie profiteert (bijvoorbeeld: een weg die is aangelegd ten behoeve van de ontsluiting van verschillende woonwijken of een gezamenlijke waterbergingsfaciliteit). Wat onder voorzieningen moet worden verstaan is limitatief beschreven in art. 6.2.5 Bro).

Voorkeursroute van de wetgever is dat gemeente en exploitant in een anterieure overeenkomst (grondexploitatieovereenkomsten gesloten vóór de vaststelling van een exploitatieplan) afspraken maken

over het kostenverhaal, zodat het exploitatieplan enkel en alleen een publiekrechtelijke stok achter de deur is. Kostenverhaal is overigens niet van toepassing als een bouwplan past binnen een geldend bestemmingsplan.

2. Regeling plankosten exploitatiekosten

Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft in januari 2010 het ontwerp van de Regeling plankosten exploitatieplan vastgesteld. Hoewel deze regeling lange tijd niet in werking is getreden, heeft deze ontwerpregeling in de praktijk brede toepassing gevonden.

Per 1 april 2017 is de uiteindelijk door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu opgestelde Regeling plankosten exploitatieplan in werking getreden, ook wel genoemd: de plankostenscan. Deze regeling bepaalt door een aantal relevante vragen betreffende de ontwikkeling te beantwoorden hoe hoog de kosten van enkele kostensoorten maximaal kunnen zijn. Het resultaat van de plankostenscan geeft aan wat de kosten zouden zijn indien het voorgenomen bouwplan volledig door de gemeente in de vorm van een exploitatieplan zou worden opgepakt.

Vervolgens wordt een uitsplitsing gemaakt van het deel van de werkzaamheden dat door de initiatiefnemer wordt uitgevoerd en het (veelal toetsende) deel dat door de gemeente wordt uitgevoerd (artikel 6.2.6 Bro). De Regeling plankosten exploitatieplan moet door de gemeente worden toegepast bij exploitatieplannen.

De regeling/plankostenscan is een forfaitaire regeling: exploitanten weten dus vooraf exact wat de hoogte is van de plankosten die in de exploitatieopzet worden opgenomen. Die kosten worden dan bepaald onafhankelijk van de daadwerkelijk gemaakte uren.

In artikel 5 van de Regeling plankosten exploitatieplan is voor kleine (aangewezen) plannen – in afwijking van de berekende plankostenscan – een maximum bedrag van de te verhalen plankosten vastgesteld van:

- a. € 6.000,- bij een bouwplan voor de bouw van kassen met een bruto-vloeroppervlakte van niet meer dan 3.000 m²;
- b. € 8.000,- bij een bouwplan voor:
 - 1°. de bouw van één woning,
 - 2°. de bouw van één hoofdgebouw voor agrarische of bedrijfsdoeleinden met een bruto-vloeroppervlakte van niet meer dan 1.500 m², met uitzondering van kantoor, horeca en detailhandel, of één bedrijfswoning op hetzelfde bouwperceel,
 - 3°. een uitbreiding met niet meer dan 2.000 m² bruto-vloeroppervlakte van een gebouw voor agrarische of bedrijfsdoeleinden, met uitzondering van kantoor, horeca en detailhandel, of een uitbreiding met niet meer één bedrijfswoning op hetzelfde bouwperceel,
 - 4°. een uitbreiding van een ander gebouw dan bedoeld onder 1° tot en met 3° met niet meer dan 2.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met niet meer dan één woning,
 - 5°. kassen met een bruto-vloeroppervlakte van ten minste 3.000 m² en niet meer dan 10.000 m², of
 - 6°. een verbouwing als bedoeld in artikel 6.2.1, onderdeel d of e, van het Bro,
- c. € 9.500,- bij een bouwplan voor de bouw van kassen met een bruto-vloeroppervlakte van ten minste 10.000 m² en niet meer dan 30.000 m².

In de toelichting op de Regeling plankosten exploitatieplan is het volgende vermeld: 'Deze regeling is niet bedoeld voor het anterieure contractenspoor (.....)'. Partijen hoeven zich in het anterieur spoor dus niet (strikt) te houden aan de plankostenscan. Echter is de plankostenscan, opgesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, het enige objectieve middel om de hoogte van plankosten aan de voorkant van het planproces inzichtelijk te maken. Deze scan is in de "markt" dan ook breed geaccepteerd.

3. Regeling verhaal plankosten in de drie gemeenten van CGM (gebruikelijke-, huidige handelwijze

In het planologische besluit vermeldt de gemeente in de financiële paragraaf onder het kopje 'kostenverhaal' hoe het verhaal van kosten is geregeld. Als het kostenverhaal niet is geregeld (verzekerd), staat de economische uitvoerbaarheid niet vast. Dat is een reden voor de Raad van State om een planologisch besluit te vernietigen. Er is aantal manieren om de kosten te verhalen:

- Variant 1: de publiekrechtelijke weg (exploitatieplan);
- Variant 2: de privaatrechtelijke weg (anterieure overeenkomst);
- Variant 3: leges (bij beperkte bouwplannen).

Het huidige/gebruikelijke kostenverhaal in de drie CGM-gemeenten vindt als volgt plaats:

- a. Grotere aangewezen (bouw)plannen/projecten
De drie CGM-gemeenten zetten bij grotere aangewezen(bouw)plannen/projecten in op het verhalen van de plankosten op basis van een anterieure overeenkomst. De plankosten worden berekend op basis van de plankostenscan (zie ook hierna onder 4). Als er anterieur kosten worden verhaald,



- dan wordt er dus geen exploitatieplan vastgesteld en blijft in alle drie de gemeenten kostenverhaal via de leges voor het voeren van de bestemmingsplanprocedure achterwege.
- b. Kleinere aangewezen (bouw)plannen/projecten
De gemeenten Grave en Mill en Sint Hubert verhalen de kosten bij kleinere aangewezen (bouw)plannen/projecten via een anterieure overeenkomst, waarbij de gemeente Grave het kostenverhaal berekent via de plankostenscan en de gemeente Mill en Sint Hubert meestal een vast tarief van € 8.000,- berekent. De gemeente Cuijk sluit soms een anterieure overeenkomst voor het kostenverhaal van de op basis van de plankostenscan berekende plankosten. Meestal sluit de gemeente Cuijk hiervoor geen anterieure overeenkomst maar volstaat zij met het in rekening brengen van de leges voor (bestemmings)plankosten (dit is een veel lager bedrag dan het op basis van de plankostenscan berekende bedrag). Dit is overigens in strijd met de legesverordening, waarin (overigens bij alle gemeenten) is bepaald dat leges niet worden geheven voor diensten waarvan de kosten krachtens afdeling 6.4 Wro (grondexploitatie) zijn of worden verhaald.
- c. Kleinere niet aangewezen (bouw)plannen/projecten
Het kostenverhaal bij kleinere niet aangewezen (bouw)plannen/projecten vindt bij alle drie CGM-gemeenten plaats via het in rekening brengen van de leges voor (bestemmings)plankosten.

4. Voorgestelde werkwijze inzake het verhaal van plankosten

Voorgestelde werkwijze verhaal plankosten:

Uitgangspunt: plankosten worden verhaald (bij kleine en grote aangewezen plannen) omdat de wet ons daartoe verplicht

Start van het proces tot kostenverhaal: in eerste instantie probeert de gemeente dit privaatrechtelijk te regelen met een anterieure overeenkomst. Een voorbeeld van zo'n overeenkomst is toegevoegd. Pas als het niet lukt een anterieure overeenkomst te sluiten wordt het publiekrechtelijke exploitatieplan ingezet.

Bij grotere aangewezen plannen worden de plankosten berekend d.m.v. het invullen van de plankostenscan als bedoeld in de Regeling plankosten exploitatieplan.

Bij kleine aangewezen plannen (plannen zoals omschreven in artikel 5 van Regeling plankosten exploitatieplan) worden de daarin opgenomen standaardbedragen gehanteerd voor wat betreft het kostenverhaal (en wordt er dus geen plankostenscan ingevuld).

Het kostenverhaal bij kleinere niet aangewezen plannen vindt plaats via het in rekening brengen van de leges voor (bestemmings)plankosten.

B. Verhaal van planschade en externe procedurekosten

1. Wettelijk kader planschade

In afdeling 6.1 van zowel de Wro als de Bro zijn financiële bepalingen opgenomen inzake de tegemoetkoming in planschade. Onder meer is bepaald dat burgemeester en wethouders degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van onder meer een bestemmingsplan, beheersverordening, wijzigingsplan of omgevingsvergunning via binnenplanse of buitenplanse afwijking, op aanvraag een tegemoetkoming in schade toekennen, voor zover die schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.

In artikel 6.24 Wro is geregeld, dat burgemeester en wethouders bij het aangaan van een (anterieure) overeenkomst over grondexploitatiebepalingen kunnen opnemen inzake verrekening van (plan)schade die op grond van artikel 6.1 Wro voor vergoeding in aanmerking zou komen.

Het uitgangspunt om voor rekening van de gemeente komende planschade bij particuliere initiatieven te voorkomen is onderdeel van de afweging inzake de noodzakelijke economische uitvoerbaarheid.

2. Huidige/gebruikelijke regeling verhaal van planschade in de drie gemeenten van CGM

Vooruitlopend op ruimtelijke procedures wordt ervan uit gegaan, dat de initiatiefnemer op een zorgvuldige wijze een omgevingsdialoog voert. De resultaten kunnen immers ook aanleiding zijn om de voorgenomen plannen zodanig aan te passen, dat het risico op voor zijn rekening komende (substantiële) planschade vermindert.

Bij bestemmingsplannen en projectafwijkingbesluiten ten behoeve van (aangewezen) bouwplannen/projecten wordt over het algemeen met de exploitant/initiatiefnemer een (anterieure) (planschade)-overeenkomst gesloten waarin de exploitant/initiatiefnemer zich verplicht om de kosten van de toegekende vergoedingen van planschade als bedoeld in afdeling 6.1 Wro aan de gemeente te vergoeden.

Vaak wordt in de anterieure overeenkomst ook het verhaal van de bijkomende externe procedurele kosten geregeld.

In een beperkt aantal gevallen (vooral bij grotere bouwplannen/projecten in de drie CGM-gemeenten en in de gemeente Grave soms ook bij de wat kleinere bouwplannen/projecten) wordt het verhaal van de via een uit te voeren planschaderisico geschatte planschade zeker gesteld via een bankgarantie of via storting van het bedrag op de gemeenterekening.

De anterieure overeenkomst en zekerheidsstelling moeten uiterlijk zijn gesloten en geregeld vóór de (publicatie van de) terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan en ontwerp-projectafwijkingbesluit.

Voorafgaande aan de verlening van de omgevingsvergunning via binnenplanse of buitenplanse afwijking van bouwplannen/projecten wordt slechts zelden een anterieure overeenkomst gesloten tot het vergoeden van de planschade al dan niet met inbegrip van de externe procedurele kosten. Een zekerheidsstelling van de - via een uit te voeren planschaderisico geschatte - planschade wordt bijna nooit geregeld.

3. Voorgestelde werkwijze inzake het verhaal van planschade en externe procedurekosten

Voorgestelde werkwijze inzake planschade en externe procedurekosten:

Uitgangspunt 1: Voorafgaande aan de (publicatie van de) terinzagelegging van ontwerp-bestemmingsplannen en ontwerp-projectafwijkingbesluiten ten behoeve van (aangewezen) bouwplannen/projecten, worden de kosten van planschadevergoedingen in alle gevallen door middel van een anterieure (planschade)overeenkomst verhaald op de initiatiefnemer/exploitant.

Voorafgaande aan de verlening van de omgevingsvergunning via binnenplanse of buitenplanse afwijking van bouwplannen/projecten, waarvan ambtelijk wordt ingeschat dat die een grote ruimtelijke impact op de omgeving hebben en/of dat die kunnen leiden tot planschade, wordt met de initiatiefnemer/aanvrager een anterieure overeenkomst gesloten tot verhalen van de kosten van planschadevergoedingen. Dit vereist dat er hierover bij Vergunningverlening standaard een ambtelijke inschatting/afweging dient te worden gemaakt.

Uitgangspunt 2: In de onder 1 bedoelde anterieure overeenkomst wordt ook het verhaal van de bijkomende externe procedurekosten geregeld. (Deze externe procedurekosten vloeien voort uit het particuliere initiatief - bestemmingsplan, projectafwijkingbesluit, omgevingsvergunning via afwijking - en er is geen enkele reden om deze kosten voor rekening van de gemeente te laten).

Uitgangspunt 3: Het verhaal van planschadecosten dient bij bestemmingsplannen, projectafwijkingbesluiten en omgevingsvergunningen via binnenplanse of buitenplanse afwijking voor alle grotere particuliere (dus niet van andere overheden) bouwplannen/projecten en ook voor de kleinere bouwplannen/projecten, waarvan ambtelijk wordt ingeschat dat die een grote ruimtelijke impact op de omgeving hebben en/of dat die kunnen leiden tot een aanzienlijke planschade, zeker te worden gesteld door middel van een harde bankgarantie.

Dit vereist dus soms een ambtelijke inschatting/afweging omtrent de grootte, ruimtelijke impact of mogelijke planschade. Hoogte van het bedrag waarvoor de bankgarantie dient te worden afgegeven dient te worden bepaald middels een planschadescan/risicoanalyse (uit te voeren door en op kosten van de initiatiefnemer).

Uitgangspunt 4: Indien het verkrijgen van een bankgarantie een probleem vormt, wordt bij uitzondering de mogelijkheid geboden om het bedrag te storten op de gemeenterekening. In de anterieure overeenkomst zal dan worden vastgelegd dat er geen rentevergoeding wordt betaald.

C. Standaardovereenkomst(en)

1. Huidige werkwijze

Momenteel worden er meerdere standaard anterieure overeenkomsten gehanteerd, waarin afspraken met een initiatiefnemer/exploitant/aanvrager worden gemaakt over de realisering van het bouwplan/project, het verhaal van de kosten (exploitatiebijdrage) en planschadevergoeding al dan niet met inbegrip van de externe procedure kosten en het voldoen van een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling (indien van toepassing).

2. Voorgestelde werkwijze inzake standaardovereenkomst(en)

Uitgangspunt: De opgestelde/bijgevoegde standaard anterieure overeenkomst (zie bijlage), waarin op alle voornoemde aspecten is ingegaan, wordt voortaan door iedereen standaard gebruikt voor wat betreft de op het desbetreffende bouwplan/project betrekking hebbende aspecten, zulks met inachtneming van zowel het wettelijke kader (o.a. Wro, Bro, Regeling plankosten exploitatieplan, Interim omgevingsverordening Noord-Brabant) als gemeentelijke beleidskader (o.a. Structuurvisie, beleids- en uitwerkingsregelingen inzake bijdrage ruimtelijke ontwikkeling ex artikel 6.24 Bro) en met inachtneming van de in deze notitie voorgestelde werkwijze verhaal plankosten en verhaal planschade. Afwijkingen daarvan moeten gemotiveerd worden aangegeven.



D. Mandaatregeling

1. Huidige werkwijze mandaatregeling

In het Mandaatregister Werkorganisatie CGM 2016 is (alleen) het aangaan van planschadeovereenkomsten door burgemeester en wethouders gemandateerd (afdoeningsmandaat en volmacht) aan de Directeur en is ondermandaat verleend aan de afdelingsmanager, teamleider, coördinator en Regisseur Ruimte, met dien verstande dat mandaat niet van toepassing is op het besluit op een planschadeverzoek. In de praktijk worden soms ook andere anterieure overeenkomsten, waaronder overeenkomsten inzake de verplichting tot het voldoen van een (standaard)exploitatiebijdrage en van een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling, ambtelijk geregeld, waarna de (soms onder voorbehoud gesloten) overeenkomst nog aan b en w in het kader van de besluitvorming omtrent de ruimtelijke- of vergunningprocedure wordt voorgelegd.

2. Voorgestelde werkwijze en mandaatregeling

Uitgangspunt: De mandaatregeling (planschadeovereenkomsten) moet worden uitgebreid, waarbij ook de bevoegdheid tot het aangaan van anterieure overeenkomsten inzake het verhaal van plankosten (exploitatiebijdrage) en/of het voldoen van de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling en/of het verhaal van de externe procedure kosten inzake planschadevergoedingen wordt gemandateerd, mits in overeenstemming met zowel het wettelijke kader (o.a. Wro, Bro, Regeling plankosten exploitatieplan, Interim omgevings-verordening Noord-Brabant) als gemeentelijke beleidskader (o.a. Structuurvisie, beleids- en uitwerkings-regelingen inzake bijdrage ruimtelijke ontwikkeling ex artikel 6.24 Bro) en met inachtneming van de in deze notitie voorgestelde werkwijze verhaal plankosten en verhaal planschade. Alleen gemotiveerde afwijkingen hiervan worden dus aan burgemeester en wethouders ter besluitvorming voorgelegd.

Deze regels treden in werking daags na publicatie.

Aldus vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Cuijk op 24 maart 2020.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Cuijk,

De secretaris, de burgemeester,

Drs. R.H.M.A. Rongen, Mr. W.A.G. Hillenaar.