

Nota Kostenverhaalsregeling en regeling Financiële bijdragen Omgevingswet gemeente Bladel 2024

De raad van de gemeente Bladel;

gelezen het voorstel R24.049 van burgemeester en wethouders van 16 juli 2024;

gelet op

- Omgevingswet;
- Omgevingsbesluit;
- Gemeentewet;
- Nota Grondbeleid 2019;

overwegende dat:

- de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking is getreden;
- in afdeling 13.6 van de Omgevingswet de kostenverhaalsregeling is opgenomen;
- in artikel 8.21 van het Omgevingsbesluit de regeling financiële bijdragen is opgenomen;
- de gemeente Bladel door het inwerking treden van de Omgevingswet beleidsregels wil vastleggen in de Nota Kostenverhaalsregeling en regeling Financiële bijdragen Omgevingswet gemeente Bladel 2024 om zowel kosten als een financiële bijdrage(n) te kunnen verhalen;

besluit:

De Nota Kostenverhaalsregeling en regeling Financiële bijdragen Omgevingswet gemeente Bladel 2024 vast te stellen.

1. Inleiding

Door intreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 is het verhalen van kosten bij particulieren/ontwikkelaars bij nieuwe initiatieven niet meer mogelijk via de Wet ruimtelijke ordening. In deze Nota Kostenverhaalsregeling Omgevingswet worden de te verhalen kosten vallende onder de Omgevingswet in beleidsregels ter vaststelling aangeboden.

De Omgevingswet kent een kostenverhaalsregeling en een regeling over financiële bijdragen.

Bij de kostenverhaalsregeling gaat om het verhalen van kosten die op de zogenaamde kostensoortenlijst staan. Gemeenten zijn verplicht dergelijke kosten te verhalen op degenen die (ver)bouwmogelijkheden krijgen via een planologisch besluit.

Voor de regeling over financiële bijdragen geldt in de Omgevingswet geen plicht om deze toe te passen.

Zowel bij de kostenverhaalsregeling als bij de regeling over financiële bijdragen betreft het kosten die samenhangen met één gebiedsontwikkeling, als kosten die dit niveau overstijgen en samenhangen met meerdere gebiedsontwikkelingen.

In deze Nota Kostenverhaalsregeling en regeling Financiële bijdragen Omgevingswet gemeente Bladel 2024 gaat het over het kostenverhaal op beide niveaus.

De gemeente Bladel heeft in het verleden geen Nota kostenverhaal vastgesteld. De onderhavige Nota kostenverhaal en financiële bijdragen wordt vastgesteld met het oog op de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De inwerkingtreding van de nieuwe nota heeft geen (rechts)gevolgen voor anterieure overeenkomsten, die zijn gesloten voor het tijdstip 1 januari 2024. Deze anterieure overeenkomsten blijven onverkort van kracht.

De nota betreft de beleidsmatige kant over het toepassen van de regeling kostenverhaal en de regeling financiële bijdragen, vast te stellen door de raad. De financieel-cijfermatige uitwerking wordt uitgewerkt in een dynamisch uitvoeringsdocument, vast te stellen door het college van burgemeester en wethouders.

Leeswijzer:

De opbouw van de nota betreft een beknopte introductie in de wettelijke regeling over kostenverhaal en over de financiële bijdragen. Deze introductie wordt op een meer uitgebreide manier geboden in bijlage 1. Vervolgens worden situaties geschetst en wordt aangegeven hoe de gemeente daarin handelt. Deze situatieschetsen monden steeds uit in de formulering van één of meer beleidsregels.

In hoofdstuk 2 is een samenvatting van de beleidsregels weergegeven over de wijze waarop de gemeente Bladel de kostenverhaalsregeling en de regeling financiële bijdrage verhaalt.

Onderhavige nota kent juridische termen en vakjargon. Getracht is deze zo goed als mogelijk begrijpelijk te vertalen. Dit lukt niet overal. Vandaar dat in hoofdstuk 3 een begrippenlijst wordt weergegeven van terminologieën dat gebruikt wordt in de Omgevingswet met betrekking tot het kunnen verhalen van kosten en financiële bijdragen.

De werking van de kostenverhaalsregeling en de regeling financiële bijdragen in de Omgevingswet worden verwoord in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk is onder andere opgenomen de praktijkwerkwijze van de gemeente Bladel.

Hoofdstuk 5 bevat de beleidsregels over de werkwijze van de te verhalen kosten bij ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente Bladel voorzien van een toelichting.

Bijlagen

De regelingen over enerzijds kostenverhaal en anderzijds financiële bijdragen en de toepassing ervan brengen allerlei begrippen met zich mee die voor de meeste bestuurders en gemeentelijke medewerkers niet alledaags gebruikt worden. Voor de leesbaarheid van het vervolg in deze nota is daarom een bijlage opgenomen waarin een toelichting wordt gegeven over die begrippen genoemd in hoofdstuk 3. Die begrippen zijn *cursief* en **vet** tegelijk in de Nota weergegeven op de plekken waar ze voor het eerst worden gebruikt. In bijlage 2 worden die begrippen nader toegelicht. In bijlage 3 worden de activiteiten benoemd die kostenverhaal plichtig zijn en in bijlage 4 alwaar een financiële bijdrage gevraagd kan worden op basis van een omgevingsplan. Als laatste wordt in bijlage 5 de activiteiten waarover financiële bijdragen kunnen worden overeengekomen benoemd.

Bovengenoemde resteert in de volgende bijlagen:

- Bijlage 1: Uitleg wettelijke regeling kostenverhaal en financiële bijdragen
- Bijlage 2: Begrippen toelichting “Kostensoortenlijst”
- Bijlage 3: Aangewezen bouwactiviteiten die kostenverhaal plichtig zijn
- Bijlage 4: Categorieën ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald op basis van het omgevingsplan
- Bijlage 5: Activiteiten waarover financiële bijdragen kunnen worden overeengekomen

2. Samenvatting beleidsregels

Met betrekking tot onderstaande beleidsregels wordt verwezen naar de toelichting in hoofdstuk 5, “Beleidsregels” in de nota.

5.1 Private initiatieven

Beleidsregel 1 : in het stadium van overleg over de aanvaardbaarheid van een initiatief voor een gebiedsontwikkeling verhalen we de plankosten op de initiatiefnemer.

Beleidsregel 2 : onder de plankosten verstaan we alle ambtelijke kosten die betrekking hebben op de gebiedsontwikkeling, de kosten van externe adviseurs (waaronder ook kosten van juristen voor het opstellen van overeenkomsten en de gesprekken daarover) en kosten van onderzoeken, voor zover we ervoor kiezen dat we zelf onderzoeken verrichten.

Beleidsregel 3 : om de plankosten te kunnen verhalen bieden we, na een eerste verkenningsgesprek, direct een voorovereenkomst aan. Zonder ondertekening van zo’n voorovereenkomst plegen we geen verdere ambtelijke inzet.

Beleidsregel 4 : in de voorovereenkomst gaan we uit van een veronderstelling over de hoogte van deze plankosten. Daarbij houden we rekening met het gegeven dat de omvang van het bouwprogramma, zoals een initiatiefnemer dat voorstelt in het initiatiefplan, van invloed is op de hoogte van de plankosten.

Beleidsregel 5 : voor de toepassing van de kostenverhaalsregeling gaan we uit van het verhalen van alle kosten van de kostensoortenlijst die voor het betreffende project relevant zijn.

Beleidsregel 6 : voor het aangaan van een anterieure overeenkomst maken we gebruik van een raming van de plankosten op basis van de plankostenscan bij de Omgevingsregeling. Wanneer het voor ons evident is dat een beduidend hogere of beduidend lagere uitkomst van de plankosten ten opzichte van de plankostenscan te verwachten valt, kunnen we in anterieure overeenkomsten van de uitkomst van de plankostenscan afwijken.

Beleidsregel 7 : vanuit het oogpunt van kostenverhaal gaan we als regel uit van contractvorming in twee stappen: een voorovereenkomst en een anterieure overeenkomst. Bij meer ingewikkelde gebiedsontwikkelingen kunnen we een intentieovereenkomst sluiten bij wijze van tussenstap.

Beleidsregel 8 : wanneer geen voorovereenkomst wordt getekend en/of geen anterieure overeenkomst tot stand komt en een initiatiefnemer desondanks volhoudt in het verzoek om planologische medewerking, zullen we het kostenverhaal publiekrechtelijk regelen als we besluiten deze planologische medewerking te verlenen. We zullen dan een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan opnemen. Dat doen we ook als het private partijen zijn die om planologische medewerking vragen, maar wij uit eigen beweging een planologisch besluit nemen voor een ontwikkellocatie en we niet met alle eigenaren een anterieure overeenkomst hebben gesloten.

5.2 Gemeentelijke initiatieven

Beleidsregel 9 : In de regel streven we naar een anterieure overeenkomst met de grondeigenaren en naar het vermijden van het opnemen van kostenverhaalsregels in het omgevingsplan. Van dit streven kunnen we afzien als:

- een ontwikkellocatie zoveel eigenaren heeft dat het met iedereen onderhandelen over een anterieure overeenkomst te omslachtig is in vergelijking met het opnemen van een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan;
- onderhandelingen over een anterieure overeenkomst te lang duren terwijl wij belang hebben bij voortgang met de vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan.

In het geval dat één van de genoemde afwijkingen van dit principe aan de orde is, of als het niet lukt om voor het geheel van de uitgeefbare delen van de locatie anterieure overeenkomsten aan te gaan, zullen we een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan opnemen.

Beleidsregel 10 : Wanneer een situatie valt onder artikel 8.14 Omgevingsbesluit (mogelijkheid tot het afzien van kostenverhaal) kan, met hoge uitzondering wegens omstandigheden, het college van B&W afzien van kostenverhaal. De gemeenteraad zal, indien dit zich voordoet, bij raadsmededeling worden geïnformeerd door het college van B&W.

Beleidsregel 11 : Voor gevallen waarin de kostenverhaalsregeling niet van toepassing is heffen we leges voor de ambtelijke inzet op grond van de gemeentelijke legesverordening.

Beleidsregel 12 : We maken gebruik van de regeling voor financiële bijdragen. We trachten privaatrechtelijk overeenstemming te bereiken. Slaagt dat niet dan zullen we, voor zover mogelijk naar redelijkheid en billijkheid, in het omgevingsplan een regel opnemen over een afdwingbare financiële bijdragen.

5.3 De regeling voor financiële bijdragen

Beleidsregel 13 : Voor de compensatie van sociale woningbouw (als onderdeel van de regeling voor financiële bijdragen) gaan we uit van de norm (het beleidsperscentage) die de woonvisie bevat voor sociale huurwoningen en sociale koopwoningen. Als het om technische redenen niet mogelijk is het aandeel sociale huurwoningen conform het beleidsperscentage te realiseren dan compenseren we dat via een financiële bijdrage voor compensatielocaties.

5.4 Principes voor toerekening bovenwijkse kosten en financiële bijdragen

Beleidsregel 14 : voor toerekening gaan we uit van openbare voorzieningen en zaken waarvoor we financiële bijdragen willen verkrijgen die niet later worden voorzien dan 2040. Deze termijn geldt ook voor de toekomstige te verwachten bouwontwikkelingen als kostendrager.

Beleidsregel 15 : voor het bepalen van verdeelsleutels om proportionele kostentoerekeningen vast te stellen gaan we, waar dat reëel is, uit van het wettelijke principe van toerekening naar de mate van (verschil in) profijt.

Beleidsregel 16 : voor de toerekening aan het geheel van profiterende gebieden gaan we, daar waar mogelijk, uit van wegingsfactoren die uitgaan van verschillen in grondprijzen tussen bouwfuncties.

Beleidsregel 17 : als er binnen de profiterende gebieden verschil is in mate van profijt, kunnen we binnen die profiterende gebieden rekening houden met zulke verschillen.

Beleidsregel 18 : voor zover bestaand bebouwd gebied ook profijt ondervindt, dient het proportionele deel van de kosten aan bestaand bebouwd gebied te worden toegerekend (voor zover we dat niet contractueel kunnen afwentelen op ontwikkelende partijen).

5.5 Omstandigheden om financiële bijdragen niet te verhalen

Beleidsregel 19: het college van burgemeester en wethouders kan in bijzondere omstandigheden afwijken van de verplichting tot het verhalen van een financiële bijdrage(n). Indien dit zich voordoet wordt de gemeenteraad door het college van burgemeester en wethouders beargumenteerd geïnformeerd.

3. Begrippenlijst

Aangewezen bouwplanactiviteiten

Activiteiten (bouwplannen) waarbij kostenverhaal in rekening worden gebracht op grond van afdeling 13.6 van de Omgevingswet.

Anterieure overeenkomst

Een vrijwillige overeenkomst waarin een initiatiefnemer met de gemeente de resultaten van de intensiefase van bouwplanactiviteiten vastlegt. Hierbij dient gedacht te worden over de wijze van hoe en wanneer de bouwactiviteiten worden uitgevoerd, de te volgen procedure om de bouwactiviteiten mogelijk te maken en hetgeen hiervoor aan de gemeente betaalt dient te worden volgens de Omgevingswet (kostenverhaalsregelingen en regeling financiële bijdrage).

Bovenwijkse kosten

De kosten van benodigde aan te leggen voorzieningen (infra, zoals rotondes, fietstunnels, etc.) waarbij een bijdrage gevraagd wordt waarbij meerdere locaties profijt van hebben die proportioneel toe te rekenen zijn bij bouwplanactiviteiten.

Bouwrijp maken

Het geschikt maken van gronden voor bebouwing door voorzieningen aan te leggen.

Buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa)

Activiteit die in strijd is met de regels van het omgevingsplan.

Financiële bijdrage Omgevingswet

Artikel 8.21 van het Omgevingsbesluit wijst de categorieën van ontwikkelingen aan, waarvoor verhaal van financiële bijdragen mogelijk is. De gemeente *moet* de concrete ontwikkelingen aanwijzen in het omgevingsplan en aangeven welke activiteiten aan welke bijdrage meebetaalt. Er dient een functionele samenhang in activiteit en ontwikkeling plaats te vinden (bijvoorbeeld bij woningbouw een financiële bijdrage voor sociale woningbouw, of bij de bouw van een bedrijventerrein een bijdrage voor het opknappen van een bestaand bedrijventerrein). Bij vaststelling van het omgevingsplan worden de financiële bijdrage publiekrechtelijk afdwingbaar.

Grondexploitatiekosten Omgevingswet

Kosten van grondexploitatie zijn onder andere kosten van bouw- en woonrijp maken (zoals ophogen, aanleg straten en riolering) , de kosten van de aanleg van groenvoorzieningen en waterpartijen en de kosten van milieu- en archeologisch onderzoek en van bodemsanering.

Integrale ontwikkeling met tijdvak

Bij integrale gebiedsontwikkeling liggen het tijdvak en eindbeeld van de ontwikkeling vast. Het vastleggen van het tijdvak heeft gevolgen voor de wijze van kostenverhaal. Dit is geregeld in art. 13.14 Omgevingswet.

Kostendragers

Kostendragers zijn kosten opgenomen in de kostensoortenlijst.

Kostensoortenlijst

Lijst van verhaalbare kostensoorten, opgenomen in artikel 8.15 van het Omgevingsbesluit. De kostensoortenlijst kent twee tabellen.; een tabel A en een tabel B, mede vanwege de introductie van het organische model van kostenverhaal. Tabel A voor het organische en het integrale model (ook wel publieke kosten genoemd inclusief de kavelkosten) en deel B alleen voor het organische model (alleen publieke kosten).

Kostenverhaalsbeschikking

Het opleggen en toepassen van de regeling voor publiekrechtelijke en privaatrechtelijke kostenverhaal dat uiteindelijk moet leiden tot betaling en afrekening van de verschuldigde kostenverhaalsbijdrage.

Kostenvragers

De elementen waarvoor de gemeente privaatrechtelijk of publiekrechtelijk een financiële bijdrage kan verkrijgen.

Kostenverhaalsregel(s)

De regels omtrent kostenverhaal zijn in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit verankerd met de Aanvullingswet grondeigendom en het Aanvullingsbesluit grondeigendom. De plicht om kosten te verhalen volgt uit art. 13.11 van de Omgevingswet. Deze kosten kunnen worden verhaald voor zover deze opgenomen zijn in de kostensoortenlijsten in onderdeel A en/of onderdeel B van bijlage IV van het Omgevingsbesluit. De kosten moeten dan wel toerekenbaar zijn aan het kostenverhaalsgebied en proportioneel zijn tot het profijt dat het kostenverhaalsgebied van de kostensoorten heeft (PTP-criteria).

Publiekrechtelijk (beschikking)

De wijze van het verhalen van kosten van een aangewezen bouwactiviteit geschiedt op een publiekrechtelijke wijze via een betaalverplichting dat gekoppeld is aan een omgevingsvergunning (beschikking). Indien de betaalverplichting niet volgt ten tijde van het vóóraf verlenen van de omgevingsvergunning, wordt er geen omgevingsvergunning verleend.

Privaatrechtelijk (vrijwillig)

Het verhalen van kosten van een aangewezen bouwactiviteit op een vrijwillige privaatrechtelijke wijze geschiedt via een anterieure overeenkomst (art. 13.13 van de Omgevingswet). In het artikel 13.13 Omgevingswet staat dat er een overeenkomst gesloten kan worden over de kosten van art. 13.11 Omgevingswet. Hiermee is de aftopping van de kosten beperkt tot de kostensoortenlijst.

De kostenverhaalsregel(s) worden, naast de regeling financiële bijdrage, opgenomen in een omgevingsplan ter zekerheidstelling dat de kosten worden verhaald.

Organische ontwikkeling zonder tijdvak

Art. 13.15 omgevingswet is van toepassing. Er hoeven geen opbrengsten te worden geraamd in tegenstelling tot een integrale ontwikkeling met tijdvak. Daarnaast worden de kosten op een grofmazige manier bepaald dan in het integrale model.

Profijt, Toerkenbaarheid en Proportioneel-criteria (PTP)

Aan de hand van de drie criteria moet worden bepaald of de kosten geheel of deels aan een kostenverhaalsgebied kunnen worden toegerekend.

Woonrijp maken/gebruiksrijp maken

Het definitief inrichten van de openbare ruimte, waaronder het aanbrengen van de definitieve bestrating, nadat de bebouwing is voltooid.

4. De werking van de kostenverhaalsregeling en de regeling financiële bijdragen

4.1 Algemeen

Bij de ontwikkeling van nieuwe woon- of werklocaties worden allerlei kosten gemaakt. Die kosten moeten gedragen kunnen worden door de verkoopopbrengsten van de gronden voor die nieuwe functies. Daaraan voorafgaand worden gronden verworven en **bouwrijp** gemaakt.

Na de verkoop worden de gronden die bedoeld zijn als openbare ruimte **woonrijp of gebruiksrijp gemaakt**.

Dit proces van grondverwerving, bouw- en woonrijp maken en grondverkoop wordt ook wel grondexploitatie genoemd.

Bij **grondexploitatiekosten** gaat het over de kosten van de verandering (ontwikkeling) van de functies van een gebied naar andere functies in dat gebied, zoals de verandering naar (ontwikkeling van) een woon- of werklocatie.

Die ontwikkeling kan plaatsvinden in zogenaamde uitleglocaties (meestal agrarisch gebied), of in binnenstedelijke locaties (herontwikkeling of transformatie). Voor zulke ontwikkelingen wordt onderscheid gemaakt in enerzijds de exploitatie van de grond en anderzijds de exploitatie van het vastgoed, de bouw- of vastgoedexploitatie.

Het is van belang dat al die kosten, die in dit proces worden gemaakt, bij Omgevingswet worden verhaald op die partijen die ook de verkoopopbrengsten van bouwrijpe grond kunnen ontvangen. We noemen dat kostenverhaal. In deze nota gaat het over het verhalen van grondexploitatiekosten.

Het is van belang dat die kosten rechtvaardig worden verdeeld. De wetgever heeft daar een regeling voor vastgesteld. Met de Omgevingswet is in afdeling 13.6 (de kostenverhaalsregeling) de basis gelegd voor het verhalen van kosten van grondexploitatie. Daartoe is in het Omgevingsbesluit in artikel 8.15 opgenomen welke kosten daarvoor in aanmerking komen met een verwijzing naar bijlage IV van het Omgevingsbesluit, de **kostensoortenlijst**.

Kostenverhaal is verplicht voor zaken van deze kostensoortenlijst. De kosten worden verhaald op degenen die (ver)bouwmogelijkheden krijgen en realiseren. Die plicht geldt als zij die mogelijkheden krijgen bij wijziging van het omgevingsplan of bij het verlenen van een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, kortweg Bopa, (hierna wordt gemakshalve steeds alleen over de wijziging van het omgevingsplan gesproken, tenzij er specifiek iets te vermelden valt over de vergunning voor de Bopa). De bedoelde wijziging van het omgevingsplan of de afwijking ervan worden hierna ook wel als *plano-logisch besluit* aangeduid.

Hoe werkt het?

Kostenverhaal kan voorafgaand aan zo'n planologisch besluit worden verzekerd door het sluiten van een **anterieure overeenkomst** of door gemeentelijke gronduitgifte. Dat is de privaatrechtelijke route. Wordt het kostenverhaal niet op een dergelijke manier verzekerd dan moet er een publiekrechtelijke basis worden gelegd voor kostenverhaal. Dat gebeurt door het opnemen van een **kostenverhaalsregel** in het omgevingsplan. De inhoud van die regel vormt de basis voor de berekening van de hoogte van de kostenverhaalsbijdrage. De bijdrage wordt berekend en opgelegd in de **kostenverhaalsbeschikking**. Dat is een beschikking die de uitvoerder van de (ver)bouwactiviteit moet aanvragen. De Omgevingswet bepaalt dat er pas mag worden gebouwd als het bedrag van die beschikking is betaald. Het opnemen van zo'n kostenverhaalsregel en het verlenen van zo'n kostenverhaalsbeschikking wordt samen de publiekrechtelijke route genoemd.

Naast de kostenverhaalsregeling kent de Omgevingswet ook een regeling voor financiële bijdragen voor de ontwikkeling van gebieden, afdeling 13.7 Omgevingswet. Ook daarvoor geldt dat er een privaatrechtelijke route (via een anterieure overeenkomst) en een publiekrechtelijke route (een afdwingbare regel voor de betaling van een financiële bijdrage in het omgevingsplan) genomen dient te worden. Zie daarover verder paragraaf 2.3.

4.2 De kostenverhaalsregeling

De hiervoor genoemde privaatrechtelijke route voor kostenverhaal wordt in de praktijk het meest toegepast. De mogelijkheden van die privaatrechtelijke route worden overigens voor een belangrijk deel bepaald door de mogelijkheden en beperkingen van de publiekrechtelijke route. Die laatste is namelijk het kader, de 'stok achter de deur', voor situaties waarin onderhandelingen niet tot afspraken leiden. Als gevolg daarvan heeft de publiekrechtelijke route een schaduwwerking naar de privaatrechtelijke route. Daarom wordt van de kostenverhaalsregeling hierna de publiekrechtelijke route toegelicht als kader voor het geheel van de kostenverhaalsmogelijkheden (onder de oude wetgeving Wet ruimtelijke ordening (Wro); het Exploitatieplan), tenzij anders vermeld.

- De Omgevingswet kent twee modellen voor publiekrechtelijk kostenverhaal, namelijk een model dat past bij integrale ontwikkelingen en een model dat past bij organische ontwikkelingen. De verschillen tussen een integrale en een organische ontwikkeling zijn kortgezegd de volgende:
 - bij een integrale ontwikkeling bepaalt de gemeente welke functies er komen en bepaalt de gemeente wat het eindbeeld moet worden van de ontwikkellocatie (met name ook wat de openbare ruimte betreft). De gemeente bepaalt ook binnen welke periode zij de nieuwe functies gerealiseerd wil zien;
 - bij een organische ontwikkeling maakt de gemeente meerdere functies mogelijk en is de keus daartussen aan de eigenaar. De gemeente hanteert geen eindbeeld, omdat de ene keus van de eigenaren tot een ander eindbeeld kan leiden dan de andere keus. Dat werkt door in de manier waarop de openbare ruimte kan worden ingericht. De gemeente bepaalt niet binnen welke periode zij de nieuwe functies gerealiseerd wil zien; sterker, zij stuurt niet op realisatie. Vrijheid voor de eigenaren betekent ook dat zij er voor kunnen kiezen de huidige functies te laten voortbestaan.
- Dergelijke vrijheden bij organische ontwikkeling leiden tot allerlei onzekerheden als het gaat om het ramen van de kosten en de opbrengsten van de gebiedsontwikkeling. De wetgever heeft daarom een kostenverhaalsmodel voor integrale ontwikkelingen en een kostenverhaalsmodel voor organische ontwikkelingen in de Omgevingswet opgenomen. Het model voor integrale ontwikkelingen wordt het model **met tijdvak** genoemd; het model voor organische ontwikkelingen wordt het model **zonder tijdvak** genoemd. Verdere uitleg hierover is opgenomen in bijlage 1.
- Als er een anterieure overeenkomst is gesloten worden kosten verhaald op basis van die overeenkomst en niet op basis van een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan.
- De kostensoortenlijst is ingedeeld in een tabel A en een tabel B. Tabel A bevat de zogenaamde publieke kosten. Tabel B bevat de kosten voor de uitgeefbare gebieden, hierna ook wel de kavelkosten genoemd. Bij toepassing van het organische model kunnen alleen de publieke kosten worden verhaald; bij toepassing van het integrale model worden zowel de publieke kosten als de kavelkosten verhaald. Deze lijst is opgenomen in bijlage 2.
- Het type bouwmogelijkheden waarvoor een kostenverhaalsplicht geldt **wordenaangewezen bouwactiviteiten** genoemd. Ze zijn opgesomd in het Omgevingsbesluit en opgenomen in bijlage 3 bij deze nota. De gronden waar zulke bouwactiviteiten planologisch mogelijk worden gemaakt, worden hierna ook wel **kostendragers** genoemd.
- De verhaalbare kosten worden toegerekend naar rato van de verschillen in het opbrengend vermogen van bouwrijpe gronden. Dat betekent bijvoorbeeld dat aan gronden voor sociale huurwoningen een (beduidend) lagere kostenverhaalsbijdrage wordt toegerekend dan aan gronden waar vrije sectorwoningen mogen worden gebouwd.
- Voor het verhalen van de kosten gelden de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (**de PTP-criteria**). Dat wil kortgezegd zeggen dat, als kosten ook voor een ander gebied profijt

hebben, de kosten proportioneel aan de profiterende gebieden worden toegerekend (naar de mate van profijt. Als meer gebieden profijt hebben, wordt met een praktijkterm gesproken over **bovenwijkse kosten** (het profijt overstijgt de locatie (de wijk) van de betreffende gebiedsontwikkeling. Dat profijt kan zich uitstrekken over meerdere gebiedsontwikkelingen, maar ook over gebieden met bestaande bebouwing. Als er profijt is voor gebieden met bestaande bebouwing, kan het deel dat daaraan wordt toegerekend niet meer feitelijk worden verhaald op basis van de kostenverhaalsregeling. De gemeente moet voor dat deel naar andere dekking zoeken. Deze PTP-criteria gelden formeel voor de publiekrechtelijke route. Voor anterieure overeenkomsten is de toepassing van deze criteria niet verplicht. In de praktijk hebben ze vaak wel een effect op onderhandelingen over anterieure overeenkomsten, al worden ze dan veelal op een meer grofmazige manier toegepast. Zaken waarvoor de hierna te benoemen financiële bijdragen worden bedongen, hebben vaak ook een bovenwijks karakter. Dan wordt er ook gekeken naar profijt voor meerdere gebiedsontwikkelingen. Maar om verwarring te voorkomen wordt daar echter niet de term bovenwijkse kosten gebruikt.

- Aan het eind van de exploitatie van de gebiedsontwikkeling volgt een herberekening op basis van de werkelijk gemaakte kosten; dit met het oog op een eindafrekening. Als dan blijkt dat er bij de **kostenverhaalsbeschikking** een te hoog bedrag in rekening is gebracht, volgt er een terugbetaling aan de houder van die beschikking, na aftrek van 5%.

4.3 De regeling over financiële bijdragen

De Omgevingswet bepaalt dat de gemeente in anterieure overeenkomsten financiële bijdragen voor de ontwikkeling van gebieden kan overeenkomen. Er moet dan sprake zijn van een samenhang, te benoemen in de omgevingsvisie of in een programma. Het betreft de samenhang tussen enerzijds de zaken waarvoor de gemeente financiële bijdragen wil verkrijgen en anderzijds de (potentiële) locaties voor gebiedsontwikkeling. Hiermee bouwt de Omgevingswet voort op een eerdere regeling die de Wro hierover kende.

Volgens de wetsgeschiedenis kunnen gemeenten, voor de (*anterieure*) *privaatrechtelijke route*, financiële bijdragen bedingen voor maatschappelijk belangrijke functies zoals bijvoorbeeld:

- Natuur;
- Recreatie en sport;
- Waterberging;
- Infrastructuur;
- Culturele voorzieningen;
- De uitvoering van reconstructies in het stedelijk en landelijk gebied.

Voor wat betreft de *publiekrechtelijke route* regelt de Omgevingswet dat voor een zestal categorieën van ontwikkelingen regels over afdwingbare financiële bijdragen in het omgevingsplan¹ kunnen worden opgenomen. Die categorieën zijn opgesomd in bijlage 4. Eén daarvan is de compensatie voor sociale woningbouw. Veel gemeenten hanteren een beleidsnorm voor het aandeel sociale woningbouw, een algemeen percentage ten opzichte van de andere prijscategorieën. De praktijk laat zien dat het niet op elke ontwikkellocatie mogelijk of wenselijk is dat percentage te hanteren. Wanneer de gemeente op een ontwikkellocatie een lager percentage sociale huurwoningen zou toelaten dan volgens de gemeentelijke beleidsnorm is de gemeente bevoegd voor die ontwikkellocatie een bedrag aan financiële compensatie op te leggen. Die is ervoor bedoeld om op andere ontwikkellocaties dan het compenserende aandeel sociale huurwoningen te kunnen realiseren. Dat mag voor zover de gemeente voor die compenserende deelgebieden een tekort op de grondexploitatie of op het kostenverhaal ervan gaat oplopen.

De andere vijf van de zes categorieën betreffen een aantal ongelijksoortige zaken. Wanneer bepaalde investeringen, die de gemeente wil doen, niet geschaard kunnen worden onder de zaken van de kostensoortenlijst, zou bezien kunnen worden of die zaken wel geschaard kunnen worden onder één van die zes categorieën financiële bijdragen. Samengevat gaat het bij deze zes categorieën om:

- a. Wijziging van de inrichting van het landelijk gebied;
- b. Aanleg of wijziging van natuurgebieden;
- c. Aanleg van infrastructuur;
- d. Aanleg van recreatievoorzieningen;
- e. Compensatie van een tekort aan sociale huur- of -koopwoningen
- f. Stedelijke herstructurering.

De elementen waarvoor de gemeente privaatrechtelijk of publiekrechtelijk een financiële bijdrage kan verkrijgen worden hierna ook wel **kostenvragers** genoemd.

1) Zo'n regel over een afdwingbare financiële bijdrage kan alleen in het omgevingsplan worden opgenomen, niet in een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (Bopa).

Een belangrijk aandachtspunt is dat de publiekrechtelijke toepassing minder mogelijkheden kent dan de privaatrechtelijke toepassing. Hoe deze regeling verder werkt is opgenomen in bijlage 1.

Om via de publiekrechtelijke route financiële bijdragen te kunnen verkrijgen moet de functionele samenhang tussen de kostendragers en de kostenvragers worden onderbouwd in het omgevingsplan.

Voor de privaatrechtelijke toepassing geldt dat de samenhang tussen kostenvragers en kostendragers moet worden onderbouwd in een omgevingsvisie of programma.

4.4 Praktijk bij de gemeente Bladel

Als het gaat om de praktijktoepassing van kostenverhaal en financiële bijdragen is het van belang om in te gaan op het onderscheid tussen actieve grondpolitiek en faciliterende grondpolitiek. De gemeente Bladel heeft een situationeel grondbeleid. Dat betekent dat in sommige concrete gevallen de gemeente een actieve grondpolitiek voert en in andere concrete gevallen een faciliterende grondpolitiek. De keus tussen die beide hangt af van de manier waarop de gemeente regie wil (kunnen) uitoefenen over de betreffende gebiedsontwikkeling. In het kader hierna is het huidige situationele grondbeleid als volgt verwoord:

Actieve grondpolitiek

De keus voor een actieve grondpolitiek op een bepaalde ontwikkellocatie betekent dat de gemeente streeft naar verwerving van alle gronden.

In gevallen van actieve grondpolitiek verhaalt de gemeente haar kosten via gemeentelijke gronduitgifte. Dat kan overigens voor zover de gemeente erin slaagt alle gronden te verwerven. Voor zover de gemeente daar niet in slaagt en zij te maken heeft met private partijen die met succes een beroep op zelfrealisatie zouden kunnen doen, streeft de gemeente naar anterieure overeenkomsten. Als het sluiten van zulke overeenkomsten niet slaagt voor alle uitgeefbare gronden en het kostenverhaal daardoor niet (volledig) via anterieure overeenkomsten wordt verzekerd, wordt een publiekrechtelijke basis voor het kostenverhaal vastgelegd bij het nemen van planologische besluit. De kosten, dus ook de plankosten, zijn in dat geheel dan evenredig toegerekend over de eigenaren in het te ontwikkelen gebied.

Faciliterende grondpolitiek

De keus voor een faciliterende grondpolitiek op een bepaalde ontwikkellocatie² betekent dat de gemeente niet streeft naar verwerving van de gronden en de ontwikkeling overlaat aan private partijen.

In gevallen van faciliterende grondpolitiek probeert de gemeente in de regel de kosten te verhalen op de private partijen door anterieure overeenkomsten aan te gaan. Als geen overeenstemming wordt bereikt met alle private partijen geldt ook hier dat een publiekrechtelijke basis voor het kostenverhaal wordt vastgelegd bij het nemen van planologische besluit.

Praktijk bij de gemeente Bladel

De gemeente Bladel heeft op enkele (potentiële) ontwikkellocaties grond in eigendom. Daarnaast hebben private partijen gronden in eigendom. De situatie kan voorkomen dat zowel gemeente als private partijen gronden in eigendom hebben op dezelfde ontwikkellocatie. Een situatie die betrekkelijk veel voorkomt is dat een private partij voor haar eigendom de gemeente verzoekt om planologisch mee te werken aan een bouwontwikkeling, hierna een initiatief genoemd.

De gemeente verhaalt kosten en streeft naar het verkrijgen van financiële bijdragen in die situaties waarin de gemeente niet alle gronden in eigendom heeft of waarin de gemeente niet alle gronden heeft kunnen verwerven vóórdat het planologisch besluit wordt genomen om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken op een bepaalde locatie.

Bij het formuleren van de beleidskeuzes rond het kostenverhaal wordt rekening gehouden met situaties waarin het gaat om een initiatief van één private partij én situaties waarin meerdere private partijen eigendom hebben op een ontwikkellocatie. In beide situaties spelen steeds de plankosten (de ambtelijke kosten) een rol. Als de gemeente de aanpassingen van de openbare ruimte op zich neemt, speelt het verhalen van die kosten ook een rol. En ook kan er sprake van zijn dat de betreffende locatie meeprofitert van openbare voorzieningen met een bovenwijks karakter. Die worden dan eveneens toegerekend. Hetzelfde geldt voor zaken waarvoor de gemeente financiële bijdragen kan verkrijgen. In de navolgende

2) Een locatie wordt ontwikkellocatie genoemd als de ontwikkeling reeds lopend of aanstaande is, maar ook als deze alleen nog maar wordt beoogd en voorbereidingen niet of nauwelijks zijn gestart. Het kan dus ook gaan om locaties waarvan de gemeente de wens heeft deze ooit tot ontwikkeling te (laten) brengen.

paragrafen wordt bij al deze componenten stilgestaan om de gemeentelijke beleidskeuzes te formuleren en te onderbouwen. Dit wordt gedaan in samenhang met procesmatige kanten van gebiedsontwikkeling.

5. Beleidsregels

5.1 Private initiatieven

In geval van een initiatief benadert een private partij de gemeente met een verzoek om planologische medewerking voor een bouwplan. De gemeente maakt dan in ieder geval ambtelijke kosten. De praktijk laat zien dat in het beginstadium van een initiatief lang niet altijd is uitgekristalliseerd dat, als de gemeente planologische medewerking kan en wil geven, aan welke invulling ze dat kan en wil doen. Vaak is er een proces van optimalisatie van het initiatief in samenspraak met de gemeente. De gemeente moet het verzoek immers gaan beoordelen. Dat gebeurt vaak aan de hand van onderzoeken en onderbouwingen die de gemeente dan van de initiatiefnemer vraagt. Er komt met andere woorden stapsgewijs meer helderheid. Dat kost inzet van het ambtelijk apparaat. Soms moet er ook advies van derden worden ingeschakeld om als gemeente het initiatief goed te kunnen beoordelen of ook te begeleiden. De kosten van het ambtelijk apparaat en van derden worden hierna *plankosten* genoemd.

Soms is de uitkomst van zo'n proces dat de gemeente tot het oordeel komt dat een initiatief bij nader inzien geen doorgang kan vinden of dat ontwikkeling alleen in gewijzigde vorm kan plaatsvinden. Als een initiatief geen doorgang kan vinden, wordt er uiteindelijk geen anterieure overeenkomst gesloten. Als een initiatief alleen in gewijzigde vorm kan plaatsvinden, wordt een anterieure overeenkomst meestal niet gesloten voor het oorspronkelijke gevraagde bouwplan, maar voor een gewijzigde versie daarvan. In een enkel geval is het vrijwel direct duidelijk dat een initiatief niet kan doorgaan. Maar meestal gaat het hier om processen van een half jaar tot een jaar en in enkele gevallen kan het ook wel twee jaar duren voordat een anterieure overeenkomst kan worden gesloten. Een voorovereenkomst voorziet in de vooraf te maken ambtelijke en externe kosten.

Voorovereenkomst

In de regel wordt in anterieure overeenkomsten de afspraak gemaakt dat deze plankosten worden verhaald op de initiatiefnemer. Een raming van de plankosten aan de hand van de Omgevingsregeling op het onderdeel plankosten is in het voortraject lang niet altijd mogelijk, bijvoorbeeld zolang het programma qua aantal en prijscategorieën en/of de impact op de openbare ruimte nog niet is uitgekristalliseerd. De praktijk laat zien dat, naarmate het bouwprogramma omvangrijker is, het project vaak ingewikkelder is en meer ambtelijke uren vergt en dus tot hogere plankosten leidt. Ook in dit voortraject acht de gemeente het van belang dat er plankosten worden vergoed. Dit bewerkstelligt namelijk ten eerste dat er een prikkel aan de kant van de initiatiefnemer is om efficiënt om te gaan met het vragen van inzet van de gemeente. En ten tweede voorkomt het de situatie dat er wel allerlei inzet van het ambtelijk apparaat is geweest maar er geen anterieure overeenkomst tot stand komt en de gemeente dan dus de gemaakte kosten niet alsnog zou kunnen verhalen. Wordt er wel een anterieure overeenkomst gesloten dan wordt het bedrag aan plankosten van de voorovereenkomst in mindering gebracht op de plankosten zoals deze, via de zogenaamde plankostenscan, voor de anterieure overeenkomst wordt berekend. Anders zou er een verdubbeling kunnen optreden in de te verhalen plankosten. Dit alles leidt tot de volgende beleidsregels:

Beleidsregel 1 : in het stadium van overleg over de aanvaardbaarheid van een initiatief voor een gebiedsontwikkeling verhalen we de plankosten op de initiatiefnemer.

Beleidsregel 2 : onder de plankosten verstaan we alle ambtelijke kosten die betrekking hebben op de gebiedsontwikkeling, de kosten van externe adviseurs (waaronder ook kosten van juristen voor het opstellen van overeenkomsten en de gesprekken daarover) en kosten van onderzoeken, voor zover we ervoor kiezen dat we zelf onderzoeken verrichten.

Beleidsregel 3 : om de plankosten te kunnen verhalen bieden we, na een eerste verkenningsgesprek, direct een voorovereenkomst aan. Zonder ondertekening van zo'n voorovereenkomst plegen we geen verdere ambtelijke inzet.

Beleidsregel 4 : in de voorovereenkomst gaan we uit van een veronderstelling over de hoogte van deze plankosten. Daarbij houden we rekening met het gegeven dat de omvang van het bouwprogramma, zoals een initiatiefnemer dat voorstelt in het initiatiefplan, van invloed is op de hoogte van de plankosten.

Het bedrag dat we in de voorovereenkomst opnemen, brengen we in mindering op het bedrag aan plankosten dat de gemeente naar aanleiding van de invulling van de plankostenscan berekenen voor de anterieure overeenkomst. Bij kleine plannen werken we niet met een voorovereenkomst, maar alleen met een anterieure overeenkomst. Onder kleine plannen verstaan we in dit verband de situaties zoals opgenomen in artikel 13.5 van de Omgevingsregeling met uitzondering van onderdeel b5 en c:

- A. Het bouwen van kassen met een bruto-vloeroppervlak van niet meer dan 3.000 m² bvo;
- B1. het bouwen van een gebouw met één woonfunctie en nevengebruiksfuncties daarvan als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
- B2. het bouwen van een hoofdgebouw voor agrarische of bedrijfsdoeleinden zonder bijeenkomstfunctie, kantoorfunctie of winkelfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving, met een bruto-vloeroppervlakte van niet meer dan 1.500 m², of een bedrijfswoning op hetzelfde perceel waarop zelfstandige, bij elkaar behorende bebouwing is toegestaan;
- B3. een uitbreiding met niet meer dan 2.000 m² bruto-vloeroppervlakte van een gebouw met een industrie functie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving, of een uitbreiding met niet meer dan een bedrijfswoning op hetzelfde perceel waarop zelfstandige, bij elkaar behorende bebouwing is toegestaan;
- B4. 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 een gebouw met één woonfunctie en nevengebruiksfuncties daarvan als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
- B6. een verbouwing als bedoeld in artikel 8.13, onder e of f, van het Omgevingsbesluit.

Partijen gaan met de voorovereenkomst een proces in om te komen tot een aanvaardbaar bouwplan. Als het inderdaad lukt daartoe te komen is dat de insteek voor een anterieure overeenkomst. Het is van belang dat private partijen dan op voorhand weten welke kosten de gemeente dan gaat verhalen. Omdat kostenverhaal verplicht is gaat het om alle kosten van de kostensoortenlijst, zoals (in hoofdlijnen) plankosten, kosten van openbare voorzieningen (inclusief eventueel noodzakelijke grondverwerving, eventuele kosten om hindercirkels op te heffen, kosten van nadeelcompensatie. Onder de kosten van openbare voorzieningen vallen ook de kosten met een bovenwijks karakter.

Beleidsregel 5 : voor de toepassing van de kostenverhaalsregeling gaan we uit van het verhalen van alle kosten van de kostensoortenlijst die voor het betreffende project relevant zijn.

Voor het bepalen van plankosten zijn er verschillende manieren. Voor de publiekrechtelijke route heeft de wetgever zelf voorzien in de Omgevingsregeling, artikel 13.1 tot en met 13.9. Deze regeling bevat principes voor de berekening van de plankosten. Daartoe wordt als hulpmiddel een rekenmodel geboden, de zogenaamde plankostenscan. De toepassing van deze berekeningsprincipes c.q. van deze plankostenscan leidt tot een forfaitair bedrag dat tevens het maximum is dat de gemeente kan verhalen. Wanneer dat maximum in een concrete situatie zou leiden tot een onevenredig hoog bedrag kan de gemeente daar gemotiveerd van afwijken en voor een lager bedrag kiezen. Gemeenten kunnen ervoor kiezen deze regeling ook toe te passen in de onderhandelingen over anterieure overeenkomsten. Als de uitkomst van de plankostenscan in een concrete situatie zou leiden tot een onevenredig laag bedrag kan de gemeente voor anterieure onderhandelingen ook uitgaan van een hoger bedrag. Overigens, voor zulke onderhandelingen kunnen ze ook kiezen voor een eigen raming van de plankosten.

Beleidsregel 6 : voor het aangaan van een anterieure overeenkomst maken we gebruik van een raming van de plankosten op basis van de plankostenscan bij de Omgevingsregeling. Wanneer het voor ons evident is dat een beduidend hogere of beduidend lagere uitkomst van de plankosten ten opzichte van de plankostenscan te verwachten valt, kunnen we in anterieure overeenkomsten van de uitkomst van de plankostenscan worden afwijken.

Bij de meeste initiatieven betreft het geen ingewikkelde situaties of heel lang lopende trajecten. Meestal kan de stap van een intentie-overeenkomst worden overgeslagen. Met een intentie-overeenkomst wordt in de regel vastgelegd hoe partijen omgaan met het onderzoeken van de haalbaarheid van een project voordat een anterieure overeenkomst wordt gesloten. Dat kan nodig zijn als in de haalbaarheidsfase verschillende varianten (moeten) worden onderzocht voordat helder is voor welke variant de gemeente het geven van planologisch medewerking kan vastleggen in een anterieure overeenkomst. Een voorovereenkomst is niet bedoeld als een soort intentie-overeenkomst. Want een voorovereenkomst beperkt zich tot het verhalen van plankosten tot aan de opvolgende overeenkomst en veronderstelt alleen maar dát er ambtelijke en externe werkzaamheden moeten worden gedaan, maar legt niet vast welke. Als een intentie-overeenkomst vermeden kan worden scheelt dat partijen het werk aan de redactie van die overeenkomst en van het overleg daarover.

Beleidsregel 7 : vanuit het oogpunt van kostenverhaal gaan we als regel uit van contractvorming in twee stappen: een voorovereenkomst en een anterieure overeenkomst. Bij meer ingewikkelde gebiedsontwikkelingen kunnen we een intentie-overeenkomst sluiten bij wijze van tussenstap.

De gemeente streeft in de regel naar anterieure overeenkomsten bij faciliterende grondpolitiek. Ze houdt evenwel rekening met de mogelijkheid dat dit niet altijd lukt. En ze houdt ook rekening met situaties waarin het niet wenselijk is (met alle eigenaren) te streven naar een anterieure overeenkomst. Bijvoorbeeld omdat het om teveel eigenaren gaat en het ondoenlijk is om met iedereen te onderhandelen of omdat dit teveel tijd kost en de gemeente haast heeft met het nemen van het beoogde planologische

besluit. In zulke gevallen wordt in het planologische besluit dan een kostenverhaalsregel opgenomen. De kosten om te komen tot die kostenverhaalsregel zijn verdisconteerd in de exploitatieopzet van die kostenverhaalsregel.

Beleidsregel 8 : wanneer geen voorovereenkomst wordt getekend en/of geen anterieure overeenkomst tot stand komt en een initiatiefnemer desondanks volhoudt in het verzoek om planologische medewerking, zullen we het kostenverhaal publiekrechtelijk regelen als we besluiten deze planologische medewerking te verlenen. We zullen dan een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan opnemen. Dat doen we ook als het niet private partijen zijn die om planologische medewerking vragen, maar wij uit eigen beweging een planologisch besluit nemen voor een ontwikkellocatie en we niet met alle eigenaren een anterieure overeenkomst hebben gesloten.

5.2 Gemeentelijke initiatieven

Wat hiervoor is aangegeven heeft betrekking op situaties waarin private partijen de gemeente vragen om planologische medewerking (een initiatief). Daarnaast zijn er situaties waarin de gemeente op eigen initiatief planologische wijzigingen voorbereidt voor ontwikkellocaties.

Als de gemeente de gronden voor de betreffende locatie niet kan of wil verwerven zal zij de grondexploitatiekosten (zoals die van openbare voorzieningen en plankosten) verhalen op de private partij(en) die tot zelfrealisatie overgaan. De regie op de ontwikkeling van de locatie verloopt dan via de regels voor de functies die de gemeente, in het omgevingsplan toedeelt aan de locaties en voor de activiteiten die daar worden toegestaan.

Voor het kostenverhaal maakt de gemeente dan gebruik van de mogelijkheden als opgenomen in de (verplichte) kostenverhaalsregeling van de Omgevingswet en van de mogelijkheid om financiële bijdragen voor de ontwikkeling van (andere) gebieden te verkrijgen.

In de regel is het dan aantrekkelijk voor zowel gemeente als deze private partijen om een anterieure overeenkomst aan te gaan en de publiekrechtelijke route van kostenverhaal te vermijden.

Beleidsregel 9 : In de regel streven we naar een anterieure overeenkomst met de grondeigenaren en naar het vermijden van het opnemen van kostenverhaalsregels in het omgevingsplan. Van dit streven kunnen we afzien als:

een ontwikkellocatie zoveel eigenaren heeft dat het met iedereen onderhandelen over een anterieure overeenkomst te omslachtig is in vergelijking met het opnemen van een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan;

onderhandelingen over een anterieure overeenkomst te lang duren terwijl wij belang hebben bij voortgang met de vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan.

In het geval dat één van de genoemde afwijkingen van dit principe aan de orde is, of als het niet lukt om voor het geheel van de uitgeefbare delen van de locatie anterieure overeenkomsten aan te gaan, zullen we een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan opnemen.

De kostenverhaalsregeling kent in artikel 8.14 Omgevingsbesluit (oude kruimelgevalleregeling Wro) een regeling voor de volgende situaties:

- het totaal van de verschuldigde geldsommen dat op grond van artikel 13.18 van de wet kan worden verhaald, minder bedraagt dan € 10.000,-;
- er geen verhaalbare kosten als bedoeld in de onderdelen A5 tot en met A9 van de kostensoortenlijst (bijlage IV bij het Omgevingsbesluit³) zijn; of
- de verhaalbare kosten alleen de aansluiting van een locatie op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen betreffen.

In zulke gevallen is de gemeente niet verplicht, maar wel bevoegd tot kostenverhaal. Dat wil zeggen dat de gemeente een beleidskeuze kan maken. Het is aan te bevelen in zulke gevallen kostenverhaal toe te passen. Dat vermijdt discussies over de vraag wanneer deze gevallen aan de orde zijn en precedenter werking. Met name het eerste element vergt uitzoekwerk van het ambtelijk apparaat.

Beleidsregel 10 : Wanneer een situatie valt onder artikel 8.14 Omgevingsbesluit (mogelijkheid tot het afzien van kostenverhaal) kan, met hoge uitzondering wegens omstandigheden, het college van B&W

3) Deze is als bijlage 4 bij deze Nota opgenomen.

afzien van kostenverhaal. De gemeenteraad zal, indien dit zich voordoet, bij raadsmededeling worden geïnformeerd door het college van B&W.

De kostenverhaalsregeling is niet van toepassing op elke bouwactiviteit. Niet elke bouwactiviteit is - voor de toepassing van de kostenverhaalsregeling - een aangewezen bouwactiviteit. Verbouwingen van gebouwen met een andere functie tot een woongebouw met 10 of meer woningen is zo'n aangewezen bouwactiviteit, maar niet als het om minder dan 10 woningen gaat. Dan is toepassing van de kostenverhaalsregeling niet aan de orde.

In gevallen waarin geen sprake is van een aangewezen bouwactiviteit maar waarin wel planologische medewerking van de gemeente nodig is – en dus ambtelijke inzet van de gemeente – zullen om die reden wel plankosten worden gemaakt. Die zullen dan via de legesverordening moeten worden verhaald. De legesverordening geldt dan als terugvaloptie ten opzichte van de kostenverhaalsregeling. Is de kostenverhaalsregeling wel van toepassing dan moet de legesverordening buiten toepassing blijven. Daartoe bevat de verordening dan ook een vrijstellingsbepaling. De wettelijke regeling heeft, omdat de wet in formele zin is, immers voorrang op een gemeentelijke regeling zoals de legesverordening.

Beleidsregel 11 : Voor gevallen waarin de kostenverhaalsregeling niet van toepassing is heffen we leges voor de ambtelijke inzet op grond van de gemeentelijke legesverordening.

5.3 De regeling voor financiële bijdragen

De regeling voor financiële bijdragen geeft de mogelijkheid om voor zaken die niet via de kostenverhaalsregeling verhaald kunnen worden, toch een financiële bijdrage te kunnen ontvangen. Dit kan voor de compensatie van een tekort aan sociale woningbouw. Het kan ook relevant zijn voor maatschappelijke voorzieningen. En het kan relevant zijn voor gevallen waarin infrastructurele ingrepen, die weliswaar op de kostensoortenlijst staan, maar geen causaal verband met ontwikkellocaties hebben en daar toch profijt voor opleveren en daar dus om die reden een samenhang mee hebben.

Beleidsregel 12 : We maken gebruik van de regeling voor financiële bijdragen. We trachten privaatrechtelijk overeenstemming te bereiken. Slaagt dat niet dan zullen we, voor zover mogelijk, in het omgevingsplan een regel opnemen over een afdwingbare financiële bijdrage.

Beleidsregel 13 : Voor de compensatie van sociale woningbouw (als onderdeel van de regeling voor financiële bijdragen) gaan we uit van de norm (het beleidsperscentage) die de woonvisie bevat voor sociale huurwoningen en sociale koopwoningen. Als het om technische redenen niet mogelijk is het aandeel sociale huurwoningen conform het beleidsperscentage te realiseren dan compenseren we dat via een financiële bijdrage voor compensatielocaties.

5.4 Principes voor toerekening bovenwijkse kosten en financiële bijdragen

Om kosten van openbare voorzieningen te kunnen toerekenen en om financiële bijdragen te kunnen verkrijgen moet aan twee kanten een tijdsgrens worden getrokken. Allereerst moet worden bepaald tot hoever de gemeente teruggaat in het verleden als het gaat om verhaalbare zaken. In principe zou de gemeente per verhaalbare zaak een ander jaartal in het verleden kunnen hanteren. Eenvoudiger is het om een algemene periode te hanteren.

Hetzelfde geldt voor de periode waarmee de gemeente naar de toekomst kijkt en dat voor zowel verhaalbare zaken als kostendragende bouwontwikkelingen. In de regel wordt de verwachting omtrent het belang van openbare voorzieningen en van de ontwikkeling van bouwlocaties onzekerder naarmate ze verder weg in de toekomst liggen. Die onzekerheid geldt ook voor de investeringsbedragen van openbare voorzieningen en voor het opbrengend vermogen van bouwlocaties. Om reden van die onzekerheden is actualisatie van het uitvoeringsdeel van deze nota ook met enige regelmaat nodig. Het door de raad vastgestelde woningbouwprogramma, voor wat betreft voorziene woningbouwontwikkelingen, geldt een termijn tot 2040. Het ligt voor de hand voor de toekomstige kostenvragers en kostendragers uit te gaan van die termijn.

Beleidsregel 14 : voor toerekening gaan we uit van openbare voorzieningen en zaken waarvoor we financiële bijdragen willen verkrijgen die niet later worden voorzien dan 2040. Deze termijn geldt ook voor de toekomstige te verwachten bouwontwikkelingen als kostendrager.

De kostenverhaalsregeling kent, voor de publiekrechtelijke route, een toetsing aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (PTP). Deze kunnen ook in anterieure overeenkomsten worden toegepast. Waar mogelijk zal dat ook worden gedaan, maar er zijn uitzonderingen. Er zijn namelijk gevallen waarin dit niet reëel is. Een voorbeeld is dat een private partij verzoekt om planologische medewerking voor bebouwing met een dusdanig groot aantal woningen dat een bepaalde infrastructurele aanpassing nodig is. Zonder dit plan zou de gemeente die aanpassing niet hebben gedaan omdat die

niet nodig was. Maar het is denkbaar dat een wijk met aangrenzende woningen meeprofitteert van deze aanpassing. Volgens de publiekrechtelijke route van kostenverhaal zou dan geen 100% van de aanpassingskosten op deze private partij kunnen worden verhaald⁴. Dat zou echter niet reëel zijn omdat a) het nieuwbouwplan de enige veroorzaker is en b) de gemeente voor bestaande woningen geen kostenverhaal kan toepassen. In zulke gevallen wijkt de gemeente af van de PTP-criteria. In de volgende beleidsregel is de mogelijkheid om uitzonderingen toe te passen uitgedrukt met de woorden 'waar dat reëel is'.

Beleidsregel 15 : voor het bepalen van verdeelsleutels om proportionele kostentoerekeningen vast te stellen gaan we, waar dat reëel is, uit van het wettelijke principe van toerekening naar de mate van (verschil in) profijt.

Om kosten te kunnen toerekenen is een maatstaf nodig. Wanneer alleen gronden met woningen profiteren is het aantal woningen een geschikte maatstaf. Als alleen gronden met bedrijven profiteren is het aantal m² uitgeefbaar (respectievelijk uitgegeven) gebied een geschikte maatstaf. Als zowel gronden met woningen als gronden met bedrijven profiteren is het van belang om de m² bedrijfsterrein om te rekenen naar een aantal woningen. Het proportioneel bepaalde aandeel van de toe te rekenen kosten wordt toegerekend door rekening te houden met verschillen in grondprijzen. Dat betekent bijvoorbeeld dat er een lager gewicht wordt toegekend aan gebiedsontwikkelingen met verhoudingsgewijs veel sociale huurwoningen dan aan gebiedsontwikkelingen met verhoudingsgewijs veel vrije sectorwoningen.

Vervolgens wordt op basis van thans geldende en gerealiseerde grondprijzen een wegingsfactor bepaald.

Beleidsregel 16 : voor de toerekening aan het geheel van profiterende gebieden gaan we, waar mogelijk, uit van wegingsfactoren die uitgaan van verschillen in grondprijzen tussen bouwfuncties.

De kosten worden toegerekend naar evenredigheid. De situatie kan zich voordoen dat er binnen profiterende gebieden verschil is in de mate van profijt. Het volgende voorbeeld kan dat verduidelijken. De gemeente legt een park aan. Rondom de grenzen van dat park liggen profiterende gebieden van waaruit de bewoners binnen een wandelafstand van bijvoorbeeld een half uur of drie kwartier een rondje door het park kunnen lopen. Alle gronden binnen die zone profiteren. De gronden met woningen, die direct aan het park gesitueerd worden/zijn, profiteren in sterkere mate vanwege het uitzicht op het park. Deze zone zou dan zwaarder belast kunnen worden met een kostenverhaalsaandeel dan de daar achter gelegen zone. Zo'n zwaardere belasting is dan proportioneel (evenredig).

Beleidsregel 17 : als er binnen de profiterende gebieden verschil is in mate van profijt, kunnen we binnen die profiterende gebieden rekening houden met zulke verschillen.

De toepassing van de PTP-criteria komt er vaak op neer dat niet alle kosten kunnen worden verhaald op ontwikkellocaties omdat er allerlei situaties zijn waarin ook gebieden met bestaande bebouwing profiteren. Het aandeel dat aan gebieden met bestaande bebouwing wordt toegerekend kan echter niet feitelijk worden verhaald. Daar is juridisch geen aanknopingspunt meer voor. Voor ontwikkellocaties is zo'n aanknopingspunt er wel omdat óf via anterieure overeenkomsten óf via de publiekrechtelijke route kostenverhaal wordt geregeld bij het planologische besluit. Op basis daarvan wordt vervolgens, voorafgaand aan de start van de bouw, een beschikking gegeven om te betalen. Het deel dat niet feitelijk verhaalbaar is, zal de gemeente op een andere manier moeten dekken.

Beleidsregel 18 : voor zover bestaand bebouwd gebied ook profijt ondervindt, dient het proportionele deel van de kosten aan bestaand bebouwd gebied te worden toegerekend (voor zover we dat niet contractueel kunnen afwentelen op ontwikkelende partijen).

5.5 Omstandigheden om financiële bijdragen niet te verhalen

Zoals verwoord in onderhavig hoofdstuk worden financiële bijdragen opgenomen in een omgevingsplan om deze kosten afdwingbaar te kunnen verhalen. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waarbij de verplichting tot een financiële bijdrage(n) van een bouwactiviteit, door het opleggen van de financiële bijdragen, financieel onmogelijk wordt terwijl de gemeente Bladel de bouwactiviteit wenst te (laten) realiseren. Hierdoor dient er afgeweken te kunnen worden om een financiële bijdragen niet te vragen ondanks dat het opgenomen is in een omgevingsplan en dus plichtig is.

Beleidsregel 19 : het college van burgemeester en wethouders kan in bijzondere omstandigheden afwijken van de verplichting tot het verhalen van een financiële bijdrage(n). Indien dit zich voordoet

⁴) De reden hiervan is dat in de publiekrechtelijke route de toepassing van de PTP-criteria verplicht is. In de (anterieure) privaatrechtelijke route geldt die plicht niet.

wordt de gemeenteraad door het college van burgemeester en wethouders beargumenteerd geïnformeerd.

Aldus vastgesteld in zijn openbare vergadering van 12 september 2024.

De raad voornoemd,

*de griffier,
de voorzitter,*

Bijlage 1: Uitleg wettelijke regeling kostenverhaal en financiële bijdragen

1.1 Algemeen

De regelingen over enerzijds kostenverhaal en anderzijds financiële bijdragen en de toepassing ervan brengen allerlei begrippen met zich mee die voor de meeste bestuurders en gemeentelijke medewerkers niet alledaags gebruikt worden. Voor de leesbaarheid van het vervolg van deze nota wordt daarom in dit hoofdstuk eerst een uiteenzetting gegeven over die regelingen en worden enkele begrippen uitgelegd. Die begrippen zijn *cursief* en **vet** tegelijk weergegeven als ze een eerste maal worden gebruikt.

Bij de ontwikkeling van nieuwe woon- of werklocaties worden allerlei kosten gemaakt. Die kosten moeten gedragen kunnen worden door de verkoopopbrengsten van de gronden voor die nieuwe functies. Daaraan voorafgaand worden gronden verworven en **bouwrijp** gemaakt. Dat laatste betekent bijvoorbeeld dat

- Gebouwen worden gesloopt die in de weg staan aan de ontwikkeling;
- Gronden zo nodig worden geëgaliseerd en/of opgehoogd en van drainage voorzien;
- Bouwwegen en rioleringen worden aangelegd;
- Eventuele bodemverontreinigingen worden gesaneerd.

Na de verkoop worden de gronden die bedoeld zijn als openbare ruimte **woonrijp of gebruiksjijp gemaakt**. Dat betekent bijvoorbeeld dat

- De wegen een definitieve verharding krijgen en voorzien worden van straatverlichting;
- Voet- en fietspaden worden aangelegd;
- Groenvoorzieningen, watergangen, speelplekken worden aangelegd.

Dit proces van grondverwerving, bouw- en woonrijp maken en grondverkoop wordt ook wel grondexploitatie genoemd.

Bij **grondexploitatiekosten** gaat het over de kosten van de verandering (ontwikkeling) van de functies van een gebied naar andere functies in dat gebied, zoals de verandering naar (ontwikkeling van) een woon- of werklocatie.

Die ontwikkeling kan plaatsvinden in zogenaamde uitleglocaties, meestal agrarisch gebied, of in binnenstedelijke locaties. Dan gaat het soms om de ontwikkeling van braakliggende gebieden (inbreidingslocaties) maar vaker over de herontwikkeling of transformatie van gebieden met bestaande bebouwing. Voor zulke (her)ontwikkelingen wordt onderscheid gemaakt in enerzijds de exploitatie van de grond en anderzijds de exploitatie van het vastgoed, de bouw- of vastgoedexploitatie.

Het is van belang dat al die kosten, die in dit proces worden gemaakt, worden verhaald op die partijen die ook de verkoopopbrengsten van bouwrijpe grond kunnen ontvangen. We noemen dat kostenverhaal. De term kostenverhaal wordt ook wel breder gebruikt, bijvoorbeeld voor het verhalen van de kosten van bodemsanering op de veroorzaker van een bodemvervuiling. Maar hier gaat het over het verhalen van grondexploitatiekosten.

Het is van belang dat die kosten rechtvaardig worden verdeeld. De wetgever heeft daar een regeling voor vastgesteld. Daartoe is in het Omgevingsbesluit een **kostensoortenlijst** opgenomen. De betreffende kostensoorten zijn opgenomen in bijlage 3.

Kostenverhaal is verplicht voor zaken van deze kostensoortenlijst. De kosten worden verhaald op degenen die (ver)bouwmogelijkheden krijgen en realiseren. Die plicht geldt voor gemeenten bij twee planologische besluiten: de wijziging van het omgevingsplan of de afwijking van het omgevingsplan met een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Kostenverhaal kan voorafgaand aan zo'n planologisch besluit worden verzekerd door het sluiten van een **anterieure overeenkomst** of door gemeentelijke gronduitgifte. Met een anterieure overeenkomst wordt bedoeld een overeenkomst die is gesloten voordat het planologisch besluit wordt genomen. Wordt het kostenverhaal niet anterieur of via gemeentelijke gronduitgifte verzekerd dan moet er een publiekrechtelijke basis worden gelegd voor kostenverhaal.

Onder de Omgevingswet wordt, bij de wijziging van het omgevingsplan voor het gebied van de betreffende gebiedsontwikkeling, in het omgevingsplan een **kostenverhaalsregel** opgenomen. Als via een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit van het omgevingsplan wordt afgeweken worden in die vergunning kostenverhaalsvoorschriften opgenomen. De inhoud van die regels c.q. voorschriften vormt de basis voor de berekening van de hoogte van de kostenverhaalsbijdrage. Die berekening vindt plaats in een aparte kostenverhaalsbeschikking.

Naast de kostenverhaalsregeling kent de Omgevingswet ook een regeling voor financiële bijdragen voor de ontwikkeling van gebieden. Ook daarvoor geldt dat er een privaatrechtelijke route is (via een anterieure overeenkomst) en een publiekrechtelijke route (een afdwingbare regel voor de betaling van een financiële bijdrage in het omgevingsplan). Zie daarover verder paragraaf 1.3 van deze bijlage.

1.2 De kostenverhaalsregeling

De hiervoor genoemde privaatrechtelijke route voor kostenverhaal wordt in de praktijk het meest toegepast. De mogelijkheden van die privaatrechtelijke route worden overigens voor een belangrijk deel bepaald door de mogelijkheden en beperkingen van de publiekrechtelijke route. Die laatste is namelijk het kader, de 'stok achter de deur', voor situaties waarin onderhandelingen niet tot afspraken leiden. Als gevolg daarvan heeft de publiekrechtelijke route een schaduwwerking naar de privaatrechtelijke route. Daarom wordt van de kostenverhaalsregeling hierna de publiekrechtelijke route toegelicht als kader voor het geheel van de kostenverhaalsmogelijkheden, tenzij anders vermeld.

Als er een anterieure overeenkomst is gesloten worden kosten verhaald op basis van die overeenkomst en niet op basis van een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan.

De kostensoortenlijst kent twee tabellen: een tabel A en een tabel B, mede vanwege de introductie van het organische model van kostenverhaal. Tabel A deel A (voor het organische en het integrale model) en een deel B (alleen voor het integrale model). Deze lijst is opgenomen in bijlage 2. Tabel A bevat de zogenoemde **publieke kosten** en tabel de zogenoemde **kavelkosten**. Bij de toepassing van het organische model worden alleen publieke kosten verhaald; bij de toepassing van het integrale model worden zowel publieke kosten als kavelkosten verhaald. Dit zijn geen wetstermen, maar werktermen voor de praktijk. Met publieke kosten wordt met name gedoeld op ambtelijke kosten (plankosten) en op kosten van openbare voorzieningen⁵. Met kavelkosten wordt met name gedoeld op de inbrengwaarden en kosten van het bouwrijp maken⁶ van uitgeefbare delen van een ontwikkellocatie.

De kostenverhaalsplicht geldt voor bepaalde **bouwactiviteiten** genoemd. Ze zijn opgesomd in het Omgevingsbesluit en opgenomen in bijlage 3 bij deze nota. Het gaat bijvoorbeeld om de bouw van een woning, een hoofdgebouw of de bouw van een andere gebouw groter dan 1.000 m² bvo, bepaalde uitbreidingen en bepaalde verbouwingen voor een andere functie. De gronden waar zulke bouwactiviteiten planologisch mogelijk worden gemaakt, worden hierna ook wel kostendragers genoemd.

De verhaalbare kosten worden toegerekend naar rato van de verschillen in het opbrengend vermogen van bouwrijpe gronden. Dat betekent bijvoorbeeld dat aan gronden voor sociale huurwoningen een (beduidend) lagere kostenverhaalsbijdrage wordt toegerekend dan aan gronden waar vrije sectorwoningen mogen worden gebouwd.

Voor het verhalen van de kosten gelden de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit ('**de PTP-criteria**'). Dat betekent:

- De verhaalbare kosten worden toegerekend als ze profijt hebben voor de betreffende gebiedsontwikkelingen en daarvoor (mede) worden gemaakt;
- Als ook andere gebieden er profijt van hebben dan worden de kosten aan de betreffende gebiedsontwikkelingen proportioneel toegerekend, dat wil zeggen naar de mate waarin ze er profijt van hebben;
- Als andere gebieden ook profijt hebben wordt met een praktijkterm gesproken over **bovenwijkse kosten**: Het profijt overstijgt de locatie (de wijk) van de betreffende gebiedsontwikkeling. Dat profijt kan zich uitstrekken over meerdere gebiedsontwikkelingen, maar ook over gebieden met bestaande bebouwing. Als er profijt is voor gebieden met bestaande bebouwing, kan het deel dat daaraan wordt toegerekend niet meer feitelijk worden verhaald op basis van de kostenverhaalsregeling. De gemeente moet voor dat deel naar andere dekking zoeken. Zaken waarvoor de hierna te benoemen financiële bijdragen worden bedongen, hebben vaak ook een bovenwijkse karakter. Dan wordt er ook gekeken naar profijt voor meerdere gebiedsontwikkelingen. Maar om verwarring te voorkomen wordt daar echter niet de term bovenwijkse kosten gebruikt.

Aan het eind van de exploitatie van de gebiedsontwikkeling volgt een herberekening op basis van de werkelijk gemaakte kosten; dit met het oog op een eindafrekening. Als dan blijkt dat er bij de kostenver-

5) Onder openbare voorzieningen vallen bijvoorbeeld zoals wegen en paden, parkeerplaatsen, riolering, groen, waterberging, verlichting, speelplekken. Zowel de kosten van aanleg c.q. aanpassing als de verwerving van de ondergrond zijn verhaalbare kostenposten.

6) Bij bouwrijp maken van uitgeefbare delen valt bijvoorbeeld te denken aan de sloop van opstallen, verwijdering van obstakels, kavels en leidingen, dempen van sloten, sanering van bodem- of grondwaterverontreiniging, ophogen, egaliseren, verbetering van drainage.

haalsbeschikking een te hoog bedrag in rekening is gebracht, volgt er een terugbetaling aan de houder van die beschikking, na aftrek van 5%.

Het opleggen van een kostenverhaalsbijdrage verloopt via een **kostenverhaalsbeschikking**. Een partij die van de bouwmogelijkheden gebruik wil maken moet, naast een omgevingsvergunning voor het bouwen, afzonderlijk zo'n beschikking aanvragen. Zolang de bijdrage niet betaald is mag de bouwactiviteit niet starten. De gemeente mag, als uitzondering daarop, weliswaar een betalingsregeling bieden, maar dan moet ze een garantstelling eisen.

De Omgevingswet kent twee modellen voor publiekrechtelijk kostenverhaal, namelijk een model dat past bij integrale ontwikkelingen en een model dat past bij organische ontwikkelingen. De verschillen tussen een integrale en een organische ontwikkeling zijn kortgezegd de volgende:

- * bij een integrale ontwikkeling bepaalt de gemeente welke functies er komen en bepaalt de gemeente wat het eindbeeld moet worden van de ontwikkellocatie (met name ook wat de openbare ruimte betreft). De gemeente bepaalt ook binnen welke periode zij de nieuwe functies gerealiseerd wil zien;
- * bij een organische ontwikkeling maakt de gemeente meerdere functies mogelijk en is de keus daartussen aan de eigenaar. De gemeente hanteert geen eindbeeld, omdat de ene keus van de eigenaren tot een ander eindbeeld kan leiden dan de andere keus. Dat werkt door in de manier waarop de openbare ruimte kan worden ingericht. De gemeente bepaalt niet binnen welke periode zij de nieuwe functies gerealiseerd wil zien; sterker, zij stuurt niet op realisatie. Vrijheid voor de eigenaren betekent ook dat zij er voor kunnen kiezen de huidige functies te laten voortbestaan.
- Dergelijke vrijheden bij organische ontwikkeling leiden tot allerlei onzekerheden als het gaat om het ramen van de kosten en de opbrengsten van de gebiedsontwikkeling. De wetgever heeft daarom een kostenverhaalsmodel voor integrale ontwikkelingen en een kostenverhaalsmodel voor organische ontwikkelingen in de Omgevingswet opgenomen. Het model voor integrale ontwikkelingen wordt het model **met tijdvak** genoemd; het model voor organische ontwikkelingen wordt het model **zonder tijdvak** genoemd. Het model met tijdvak is geënt op de principes voor een exploitatieplan zoals bekend uit de Wro. Tussen beide modellen bestaan allerlei formele verschillen. De meest opvallende zijn:
 - * Zoals gezegd: bij het organische model worden alleen de publieke kosten verhaald, bij het integrale model ook de kavelkosten.
 - * Manier van kostenbepaling. Het organische model is ontworpen om ook kosten te kunnen verhalen bij de onzekerheden die eigen zijn aan organische gebiedsontwikkelingen. Dat betekent dat er geen opbrengsten hoeven te worden geraamd (wat wel moet in het integrale model) en dat de kosten op een grofmaziger manier mogen worden bepaald dan in het integrale model.
 - * **Macro-aftopping** versus **waardevermeerderingstoets**. Ook dit zijn geen wetstermen, maar werktermen voor de praktijk. Beiden vormen een soort toets voor de vraag of een uitgeefbare gronden in financieel opzicht de kostenverhaalsbijdrage kunnen dragen.

De macro-aftopping moet worden toegepast bij het integrale model. Dan wordt van het gehele kostenverhaalsgebied gezien wat het totaalniveau is van de geraamde grondopbrengsten en van de geraamde kosten. Zijn er meer kosten dan opbrengsten, dan wordt het kostenverhaal afgetopt op het niveau van de opbrengsten. Het tekort komt voor rekening van de gemeente.

De waardevermeerderingstoets moet worden toegepast bij het organische model. Die werkt niet op het niveau van het gehele kostenverhaalsgebied, maar op het niveau van de locatie waarvoor de kostenverhaalsbeschikking wordt aangevraagd. Als zo'n beschikking wordt aangevraagd voor een deel van het kostenverhaalsgebied, moet worden gezien wat de opbrengstwaarde van dat gebiedsdeel is. Daarop worden in mindering gebracht de kosten van inbrengwaarden (waaronder ook de kosten om dat deelgebied bouwrijp te maken). Het saldo wordt de waardevermeerdering genoemd. Als dat saldo te klein is om de berekende kostenverhaalsbijdrage te voldoen, dan is het tekort voor rekening van de gemeente.

1.3 De regeling over financiële bijdragen

De Omgevingswet bepaalt in artikel 13.22 dat de gemeente in anterieure overeenkomsten financiële bijdragen voor de ontwikkeling van gebieden kan overeenkomen. Er moet dan sprake zijn van een samenhang, te benoemen in de omgevingsvisie of in een programma.

De Omgevingswet heeft in artikel 13.23 en 13.24 een regeling op grond waarvan in het omgevingsplan⁷ een regel kan worden opgenomen voor een afdwingbare financiële bijdrage. Deze mogelijkheid geldt, net als bij het reguliere kostenverhaal, voor de specifieke bouwactiviteiten die het Omgevingsbesluit

7) Zo'n regel over een afdwingbare financiële bijdrage kan alleen in het omgevingsplan worden opgenomen, niet in een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

noemt (bijlage 3 bij deze nota). Deze afdwingbare mogelijkheid geldt voor een zestal categorieën van ontwikkelingen. Die categorieën zijn opgesomd in artikel 8.21 van het Omgevingsbesluit (opgenomen in bijlage 4 van deze nota).

Samengevat gaat het bij deze zes categorieën om:

- a. Wijziging van de inrichting van het landelijk gebied;
- b. Aanleg of wijziging van natuurgebieden;
- c. Aanleg van infrastructuur;
- d. Aanleg van recreatievoorzieningen;
- e. Compensatie van een tekort aan sociale huur- of -koopwoningen;
- f. Stedelijke herstructurering.

Eén daarvan (onderdeel e) is de compensatie voor sociale woningbouw. Veel gemeenten hanteren een beleidsnorm voor het aandeel sociale woningbouw, een algemeen percentage ten opzichte van de andere prijs categorieën. De praktijk laat zien dat het niet op elke ontwikkellocatie mogelijk of wenselijk is dat percentage te hanteren. Wanneer de gemeente op een ontwikkellocatie een lager percentage sociale huurwoningen zou toelaten dan volgens de gemeentelijke beleidsnorm is de gemeente, met de regeling van artikel 13.23 Omgevingswet, bevoegd voor die ontwikkellocatie een bedrag aan financiële compensatie op te leggen. Die is ervoor bedoeld om op andere ontwikkellocaties dan het compenserende aandeel sociale huurwoningen te kunnen realiseren. Dat mag voor zover de gemeente voor die compenserende deelgebieden een tekort op de grondexploitatie of op het kostenverhaal ervan gaat oplossen.

De andere vijf van de zes categorieën betreffen diverse ongelijksoortige zaken. Wanneer bepaalde investeringen, die de gemeente wil doen, niet geschaard kunnen worden onder de zaken van de kostensoortenlijst, zou gezien kunnen worden of die zaken wel geschaard kunnen worden onder één van die zes categorieën financiële bijdragen.

De elementen waarvoor de gemeente privaatrechtelijk of publiekrechtelijk een financiële bijdrage kan verkrijgen worden hierna ook wel kostenvragers genoemd. De gronden waar de gemeente (met planologische besluiten) bouwactiviteiten mogelijk wil maken die in aanmerking komen voor het doen van een financiële bijdrage worden hierna kostendragers genoemd.

Een belangrijk aandachtspunt is dat de publiekrechtelijke toepassing minder mogelijkheden kent dan de privaatrechtelijke toepassing.

Voor de privaatrechtelijke toepassing heeft de wetgever het mogelijk gemaakt dat er meer kostendragers zijn dan alleen de aangewezen bouwactiviteiten van artikel 8.13 Omgevingsbesluit. Want artikel 8.20 Omgevingsbesluit voegt er een aantal bouw- en ook gebruiksactiviteiten aan toe. Daardoor wordt het bijvoorbeeld mogelijk om ook velden met zonnepanelen aan te merken als kostendrager. Voor de publiekrechtelijke toepassing geldt de toevoeging van artikel 8.20 Omgevingsbesluit niet. Daar worden de kostendragers beperkt tot de aangewezen bouwactiviteiten van artikel 8.13 Omgevingsbesluit. De lijst van artikel 8.20 is opgenomen als bijlage 5.

Samenhang benoemen

Om via de publiekrechtelijke route financiële bijdragen te kunnen verkrijgen moet de functionele samenhang worden onderbouwd tussen de kostendragers en de kostenvragers.

Voor de privaatrechtelijke toepassing geldt dat de samenhang tussen kostenvragers en kostendragers moet worden benoemd in een omgevingsvisie of programma.

Bijdrage tot wat financieel haalbaar is

Voor de publiekrechtelijke toepassing geldt dat de hoogte van de financiële bijdrage wordt afgetopt tot een bedrag dat de locatie kan dragen. Het betreft dan de locatie waarvoor de kostenverhaalsbeschikking wordt aangevraagd (artikel. 13.23 lid 3 Omgevingswet).

Voor de privaatrechtelijke toepassing geldt dat in de omgevingsvisie c.q. het programma moet worden aangegeven dat de ontwikkeling van de kostendragende locatie financieel nog wel uitvoerbaar moet zijn met het bedingen van een bijdrage⁸.

PTP-criteria van toepassing?

8) Volgens de Toelichting op Nota van Wijziging waarmee artikel 13.22 (via de Aanvullingswet grondeigendom) in de Omgevingswet werd opgenomen.

Er is nog een ander aandachtspunt bij de publiekrechtelijke toepassing van financiële bijdragen. Voor deze financiële bijdragen gelden de PTP-criteria formeel niet. Zoals gezegd worden in artikel 8.21 Omgevingsbesluit een zestal categorieën (kostenvragers) geregeld waarvoor een bijdrage kan worden opgelegd in het omgevingsplan. Sommige daarvan kunnen worden beschouwd als een dubbeling ten opzichte van de zaken die op de kostensoortenlijst staan, zoals bijvoorbeeld wegen. De wetsgeschiedenis⁹ wijst uit dat, als voor een van deze categorieën ook kostenverhaal via afdeling 13.6 van de Omgevingswet (het reguliere kostenverhaal) mogelijk is, dit niet ook nog eens (aanvullend) via een financiële bijdrage kan plaatsvinden. Met andere woorden: als, met toepassing van de PTP-criteria, voor de verbreding van een weg de toerekening van 60% proportioneel is, kan de resterende 40% niet ook nog via een financiële bijdrage aan hetzelfde kostenverhaalsgebied worden opgelegd. Anders wordt het echter als de verbreding van die weg geen causaal verband heeft met het kostenverhaalsgebied. Als er dan echter wel een functionele samenhang¹⁰ is met dat kostenverhaalsgebied kan voor die kosten wel een financiële bijdrage worden opgenomen.

9) In de toelichting op het besluit tot wijziging van het Omgevingsbesluit waarin artikel 8.21 aan het Omgevingsbesluit werd toegevoegd.

10) Een functionele samenhang is er (ook) als de kostendrager profijt heeft van de kostenvrager. Dat kan worden afgeleid uit de Toelichting op het ontwerpbesluit tot wijziging van het Ob waarin de artikelen 8.21 en 8.22 aan het Ob worden toegevoegd.

Bijlage 2: Kostensoortenlijst onder de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet is de kostensoortenlijst gebaseerd op artikel 8.15 van het Omgevingsbesluit. De kostensoortenlijst zelf is opgenomen als bijlage IV van het Omgevingsbesluit.

A. Kostensoorten bij kostenverhaal met of zonder tijdvak	
A1	De kosten van het vaststellen van een omgevingsplan of een projectbesluit of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek.
A2	De waarde van de gronden die worden gebruikt voor de uitvoering van de onder A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief de waarde van de te slopen opstellen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17, eerste lid.
A3	De kosten van het vrijmaken van de gronden, bedoeld onder A2, van persoonlijke rechten en lasten, eigendom en bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten.
A4	Het tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente, de provincie of de Staat verworven percelen, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten.
A5	De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstellen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder A2.
A6	De kosten van bodesanering, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden, bedoeld onder A2.
A7	De kosten van de noodzakelijke compensatie van in het kostenverhaalsgebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen.
A8	De kosten van de aanleg of wijziging van: 1. wegen, gebouwde en omgebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, voet- en rijwielpaden, gebouwde openbare fietsenstallingen, faciliteiten voor ondergrondse afvalinzameling, waterpartijen, watergangen, voorzieningen voor de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers en andere rechtstreeks met de aanleg daarvan verband houdende werken en bouwwerken; 2. infrastructuur voor openbaar-vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken; 3. groenvoorzieningen, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen; 4. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen; 5. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte; 6. distributienetwerken voor elektriciteit, warmte, gas en water, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken; en 7. riolering, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken.
A9	De kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.
A10	De kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering van de onder A3, A5, A6, A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek.
A11	Nadeelcompensatie aan derden als bedoeld in hoofdstuk 15 van de wet.
A12	Niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder A1 en A3 tot en met A10.
A13	De rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten.
A14	De kosten van andere door of in opdracht van het bestuursorgaan te verrichten werkzaamheden, voor zover die werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in deze bijlage bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen.
B	Kostensoorten bij kostenverhaal met tijdvak; in aanvulling op tabel A
B1	De waarde van de gronden waar de bouwactiviteiten, bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, van de wet, zullen worden verricht, inclusief de waarde van de daar aanwezige, te slopen opstellen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17, eerste lid.
B2	De kosten om gronden, bedoeld onder B1, vrij te maken van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten.

B3	De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder B1.
B4	De kosten van bodemsaneringswerkzaamheden, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden, bedoeld onder B1.

Bijlage 3: Aangewezen bouwactiviteiten die kostenverhaalsplichtig zijn

De kostenverhaalsplichtige bouwactiviteiten zijn opgenomen in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit. Dat luidt als volgt:

Artikel 8.13 Omgevingsbesluit definieert een bouwactiviteit¹¹ als volgt:

- a. De bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- b. De bouw van een of meer hoofdgebouwen anders dan gebouwen met een woonfunctie;
- c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- d. de bouw van een gebouw dat geen hoofdgebouw als bedoeld onder b is, met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte;
- e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een woonfunctie tot gebouwen met een woonfunctie, mits het ten minste tien woonfuncties betreft; of
- f. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een kantoorfunctie, winkelfunctie of een bijeenkomstfunctie voor het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse tot gebouwen met een of meer van deze gebruiksfuncties, mits de cumulatieve bruto-vloeroppervlakte van de nieuwe gebruiksfuncties ten minste 1.500 m² bedraagt.

Als er sprake is van een bouwactiviteit in de zin van het Omgevingsbesluit, dan is de gemeente verplicht om kosten te verhalen. Slechts in een aantal specifieke gevallen kan de gemeente afwijken van het verplichte kostenverhaal (artikel 8.14 Omgevingsbesluit¹²):

- d. het totaal van de verschuldigde geldsommen dat op grond van artikel 13.18 van de wet kan worden verhaald, minder bedraagt dan € 10.000,-;
- e. er geen verhaalbare kosten als bedoeld in de onderdelen A5 tot en met A9 van bijlage IV¹³ zijn; of
- f. de verhaalbare kosten alleen de aansluiting van een locatie op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen betreffen.

11) Artikel 6.2.1 Bro definieert een bouwplan als:

- de bouw van een of meer woningen;
- de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen;
- de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer woningen;
- de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd;
- de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor detailhandel, dienstverlening, kantoor of horecadoeleinden, mits de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies ten minste 1.500 m² bruto-vloeroppervlakte bedraagt; de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte.

12) Onder het regime van de Wro gelden de uitzonderingen van artikel 6.2.1a Bro:

- het totaal van de volgens de wet te verhalen kosten (plankosten, planschade, locatiegerichte kosten en bovenwijkse kosten) is minder dan € 10.000,-;
- er zijn geen verhaalbare kosten voor een vijftal aangewezen kostensoorten op de kostensoortenlijst. Dit betreft kosten van bodemsanering en grondwerkzaamheden, aanleg van voorzieningen, de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen, toerekenbare kosten buiten het exploitatiegebied en kosten die gemaakt worden voor exploitatie van toekomstige ontwikkeling van bouwplannen;
- de voornoemd verhaalbare kosten hebben uitsluitend betrekking op het aansluiten van een bouwperceel op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen.

13) Bijlage IV bij het Omgevingsbesluit betreft de zogeheten kostensoortenlijst.

Bijlage 4: Categorieën ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald op basis van het omgevingsplan

De categorieën ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald op basis van het omgevingsplan zijn opgenomen in artikel 8.21 van het Omgevingsbesluit. Dat luidt als volgt:

Artikel 8.21 Omgevingsbesluit

1. Als categorieën ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving waarvoor, als wordt voldaan aan de criteria van artikel 13.23, eerste lid, onder a en b, van de wet, in een omgevingsplan kan worden bepaald dat een financiële bijdrage wordt verhaald op degene die een activiteit als bedoeld in artikel 13.11 van de wet verricht, worden aangewezen:
 - a. wijziging van de inrichting van het landelijk gebied ter verbetering van landschappelijke waarden door middel van het treffen van maatregelen in de fysieke leefomgeving, waaronder in ieder geval worden begrepen het verwijderen van vrijkomende agrarische bebouwing en het herstellen of aanvullen van landschappelijke elementen;
 - b. aanleg of wijziging van gebieden als bedoeld in artikel 2.44 van de wet of gebieden die in het omgevingsplan ter bescherming van de natuur zijn aangewezen en herstel, op basis van een omgevingsvisie of programma, van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen door middel van het treffen van maatregelen in de fysieke leefomgeving, waaronder in ieder geval worden begrepen maatregelen in de fysieke leefomgeving:
 - 1°. ter vermindering van de stikstofdepositie; of
 - 2°. ter bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen;
 - c. aanleg van infrastructuur voor verkeers- en openbaar vervoersnetwerken van gemeentelijk of regionaal belang;
 - d. aanleg van recreatievoorzieningen die behoren tot de gemeentelijke of regionale groenstructuur, waaronder in ieder geval worden begrepen parken en recreatiegebieden;
 - e. ontwikkelingen gericht op het bereiken van een naar prijsklasse evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad in de gemeente of regio door middel van het realiseren van sociale huur- of koopwoningen als bedoeld in artikel 5.161c, eerste lid, onder a en b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving buiten het gebied waar de activiteit, bedoeld in artikel 13.11 van de wet, plaatsvindt, voor zover in dat gebied met het oog op die evenwichtige samenstelling onvoldoende sociale huur- of koopwoningen worden gerealiseerd en het op een andere locatie realiseren van die woningen:
 - 1°. in het omgevingsplan is toegelaten of voorgeschreven op grond van regels als bedoeld in artikel 5.161c, eerste lid, onder a of b, van dat besluit of in een programma is opgenomen; en
 - 2°. tot gevolg heeft dat de kosten, bedoeld in artikel 13.11 van de wet, op grond van het eerste lid van dat artikel niet volledig kunnen worden verhaald of dat een tekort op de gemeentelijke exploitatie van de benodigde gronden ontstaat; en
 - f. stedelijke herstructurering ter verbetering van het woon- en leefklimaat in verouderde wijken of gebieden met leegstandsproblemen door middel van het treffen van maatregelen in de fysieke leefomgeving, waaronder in ieder geval worden begrepen het slopen van woningen en het aanleggen of wijzigen van wegen.
2. Onder de aanwijzing valt niet de aanleg van voorzieningen of het treffen van maatregelen in de fysieke leefomgeving waarvoor kosten worden gemaakt die op grond van artikel 13.11, eerste lid, van de wet geheel of gedeeltelijk moeten worden verhaald op degene die de betrokken activiteit verricht.

Bijlage 5: Activiteiten waarover financiële bijdragen kunnen worden overeengekomen

Financiële bijdragen kunnen worden bedongen voor de kostendragers die opgesomd zijn in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit, de bouwactiviteiten die in bijlage 4 zijn opgesomd. Daarnaast kunnen ze worden bedongen voor de activiteiten die in artikel 8.20 van het Omgevingsbesluit zijn opgesomd. Artikel 8.20 Omgevingsbesluit luidt als volgt:

Artikel 8.20 Omgevingsbesluit

De activiteiten waarover in een overeenkomst bepalingen over financiële bijdragen kunnen worden opgenomen, bedoeld in artikel 13.22, eerste lid, van de wet, zijn:

- a. de activiteiten, bedoeld in artikel 8.13;
- b. de bouw van een bouwwerk, geen gebouw zijnde, voor:
 - 1°. land- of tuinbouw, voor zover de oppervlakte ten minste 100 m² bedraagt;
 - 2°. opwekking of winning, omzetting of transport van energie of van gasvormige, vloeibare of vaste stoffen als energiedrager;
 - 3°. infrastructuur, voor zover het gaat om wegen, vaarwegen, spoorwegen of telecommunicatie-infrastructuur;
 - 4°. handelsreclame; of
 - 5°. recreatie; en
- c. andere activiteiten met het oog op het gebruik op grond van een nieuw toegedeelde functie, voor zover het gaat om het gebruik van:
 - 1°. een of meer bestaande gebouwen, niet zijnde recreatiewoningen, mits de bruto-vloeroppervlakte van het nieuw toegelaten gebruik ten minste 1.500 m² bedraagt;
 - 2°. gronden, mits de grondoppervlakte van het nieuw toegelaten gebruik ten minste 1.000 m² bedraagt; of
 - 3°. een of meer bestaande recreatiewoningen voor permanente bewoning.