



nota Kostenverhaal Oudewater 2018

“verplichting is goed, samenwerking beter”

richtlijnen voor het verhalen van kosten
bij

planologische wijzigingen
(exploitatieovereenkomst / exploitatieplan)
en
haalbaarheidsverzoeken
(intentieovereenkomst)

24 januari 2018

Inhoudsopgave

I. Bouwplannen

1. Wettelijke regeling kostenverhaal	3
<i>Waarom kostenverhaal?</i>	
<i>Wanneer kostenverhaal?</i>	
<i>Welke kosten worden verhaald?</i>	

2. Gemeentelijk beleid kostenverhaal	5
<i>Voorkeur voor privaatrechtelijk kostenverhaal</i>	
<i>Win-win-situatie</i>	

3. Samenwerking: overeenkomsten	7
A. grondverkoopovereenkomst	
B. exploitatieovereenkomst	

II. Haalbaarheidsverzoeken	8
<i>intentie-overeenkomst</i>	

III. Inwerkingtreding	8
------------------------------------	----------

Bijlage

1. Uurtarieven

I. Bouwplannen

1. Wettelijke regeling kostenverhaal

In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0020449>) is de verplichting opgenomen om kosten te verhalen bij bouwplannen als aangewezen in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). In de praktijk worden zulke bouwplannen ook 'aangewezen bouwplannen' genoemd.

Afdeling 6.4 Wro omvat de regels met betrekking tot het kostenverhaal.

Deze nota Kostenverhaal is opgesteld ten behoeve van een eenduidige en transparante manier van kosten verhalen bij bouwplannen in de gemeente Oudewater.

Waarom kostenverhaal?

Met afdeling 6.4. Wro wordt beoogd regels te stellen voor kostenverhaal bij particuliere grondexploitatie. Tevens wordt beoogd rechtsgelijkheid en rechtszekerheid te bieden en degenen die profijt hebben tevens te laten delen in de kosten waarmee de gemeente geconfronteerd wordt. Daarnaast wordt met de wet gestreefd naar meer transparantie in de soorten kosten en de manier waarop die kosten worden verhaald.

Grondeigenaren mogen hun eigen perceel ontwikkelen (zelfrealisatie), mits dat gebeurt conform het bestemmingsplan en er voor de betreffende ontwikkeling een vergunning is afgegeven. Gemeenten willen echter de ruimtelijke ontwikkeling kunnen sturen en zij streven naar een eerlijke verdeling (tussen de betrokken grondeigenaren) van de kosten die gemoeid zijn met een bouwplan, zoals kosten voor openbare voorzieningen en gewerkte uren. Afdeling 6.4. Wro biedt gemeenten de mogelijkheid om die eerlijke kostenverdeling te bereiken.

Wanneer kostenverhaal?

In art.6.2.1 Besluit ruimtelijke ordening (Bro, (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0023798>) zijn de bouwplannen aangewezen waarvoor de verplichting bestaat om een exploitatieplan op te stellen als bedoeld in art.6.12 Wro. Als voor dergelijke 'aangewezen bouwplannen' niet door middel van een exploitatieplan de kosten worden verhaald, dan moet worden aangegeven op welke wijze het kostenverhaal 'anderszins is verzekerd'.

In het Bro worden als bouwplan in de zin van de Wro aangewezen o.a. (voor volledige lijst zie 6.2.1. Bro):

- de bouw van een of meer woningen;
- de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen;
- de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer woningen;

Op basis van afdeling 6.4. Wro moet de gemeente de kosten verhalen. De gemeenteraad kan uitsluitend afzien van het opstellen van een exploitatieplan als het kostenverhaal anderszins is verzekerd (en overigens tevens fasering en locatie-eisen niet noodzakelijk zijn). Praktisch: in het planologische besluit zal in de financiële paragraaf, die gewoonlijk bestaat uit de drie onderdelen 'economische uitvoerbaarheid', 'kostenverhaal' en 'planschade', onder het kopje 'kostenverhaal' moeten worden verklaard hoe het kostenverhaal is verzekerd. Dat verzekeren kan bijvoorbeeld door in een overeenkomst de verplichting vast te leggen tot vergoeding van kosten, al dan niet in combinatie met het stellen van een bankgarantie.

Het verplichte kostenverhaal geldt niet voor bouwplannen die passen in het geldende bestemmingsplan. Voor dergelijke plannen zijn uitsluitend de leges verschuldigd. Voor plannen die niet in het bestemmingsplan passen, maar waarbij de gemeente wel wil meewerken aan een wijziging van het bestemmingsplan, vindt kostenverhaal conform deze nota plaats (bovenop de gebruikelijke leges). De regelgeving omtrent leges is opgenomen in de gemeentelijke legesverordening.

Welke kosten worden verhaald?

Uitsluitend de kostensoorten* die zijn genoemd in artikel 6.2.3. t/m 6.2.6 Bro kunnen worden verhaald (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0023798>). Voorbeelden:

- de kosten van het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek;
- de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven;
- de kosten van de aanleg van voorzieningen** in een exploitatiegebied;
- de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering, verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken;
- de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;
- de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat of in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden, voor zover deze werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, werken, maatregelen en werkzaamheden;
- de kosten van tegemoetkoming van schade

* bij ministeriële regeling zijn regels gesteld met betrekking tot de hoogte en de begrenzing van de via het exploitatieplan verhaalbare plankosten (Regeling plankosten exploitatieplan, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0039155/2017-04-01>).

** tot de voorzieningen worden gerekend:

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

2. Gemeentelijk beleid kostenverhaal

De praktijk in Oudewater is dat de samenwerking voorop staat, in welke vorm dan ook. Zowel de gemeente als particuliere eigenaren geven de voorkeur aan samenwerking, omdat zodoende elkaanders belangen het best gediend kunnen worden.

De gemeente Oudewater geeft de voorkeur aan samenwerking en derhalve ook aan privaatrechtelijk kostenverhaal. Via overleg en onderlinge afspraken kunnen alle belangen het beste worden gediend. Uitsluitend indien geen overeenkomst kan worden gesloten, wordt het publiekrechtelijke traject bewandeld.

Voorkeur voor privaatrechtelijk kostenverhaal

In artikel 6.12 Wro staat de verplichting om het kosten te verhalen door middel van een exploitatieplan. Kostenverhaal via het exploitatieplan wordt ook wel het publiekrechtelijke kostenverhaal genoemd.

In artikel 6.12 wordt tevens de mogelijkheid geboden om af te zien van een exploitatieplan, mits op andere wijze het kostenverhaal is verzekerd. De gemeente Oudewater prefereert die andere wijze, dat wil zeggen de privaatrechtelijke manier. De gemeente Oudewater geeft er de voorkeur aan om via de privaatrechtelijke weg tot het verhaal van gemeentelijke kosten te komen. In dit privaatrechtelijke spoor sluit de gemeente (exploitatie-)overeenkomsten met particuliere grondeigenaren. Uitsluitend indien de privaatrechtelijke route niet leidt tot voldoende resultaat (= ondertekende overeenkomst) zal de gemeente een exploitatieplan vaststellen. Samenwerking staat voorop.

Win-win-situatie

De gemeente Oudewater verkiest privaatrechtelijk kostenverhaal boven publiekrechtelijk kostenverhaal (d.w.z. verhaal via een overeenkomst i.p.v. via een exploitatieplan). Volgens de gemeente biedt dat voordelen voor zowel de gemeente als de grondeigenaar, o.a. omdat geen (doorgaans tijdrovend en kostenverhogend) exploitatieplan hoeft te worden opgesteld.

3. Samenwerking: overeenkomst

Voor gronden waarop een aangewezen bouwplan is voorgenomen, wordt de gemeente Oudewater voor kosten gesteld. In alle gevallen zal de gemeente de voorkeur geven aan kostenverhaal via een overeenkomst, dus het privaatrechtelijk spoor. Daarbij worden twee situaties onderscheiden:

- A. de gemeente is wel eigenaar van de grond: grondverkoopovereenkomst
- B. de gemeente is niet eigenaar van de grond: exploitatie-overeenkomst

ad A. Grondverkoop-overeenkomst

Als het een bouwplan betreft in combinatie met verkoop van gemeentegrond (ook wel: actieve ontwikkeling) dan worden de plankosten en andere kosten geacht te zijn verdisconteerd in de koopsom. Daarbij zij opgemerkt dat de koopsom in de regel marktconform is. Omdat uit de koopsom niet onbeperkt kosten kunnen worden voldaan, kan het zinvol zijn om ook bij ontwikkelingen-met-gemeentegrond een kostenscan te maken. Ten aanzien van de plankosten kan gebruik gemaakt worden van eerdergenoemde Regeling plankosten exploitatieplan. Zodoende kan worden beoordeeld wat de financiële implicaties zijn en onder welke voorwaarden dit of een ander bouwplan financieel haalbaar(der) is.

ad B. Exploitatie-overeenkomst

Als het een bouwplan betreft zonder inbreng van gemeentegrond (ook wel: passieve of faciliterende ontwikkeling) dan zal de gemeente in eerste instantie de kosten proberen te verhalen via een 'overeenkomst van grondexploitatie' (hierna ook: exploitatieovereenkomst).

B1. werkwijze exploitatie-overeenkomst

Alvorens de beoordeling van het bouwplan/vergunningaanvraag plaatsvindt, wordt door de gemeente een concept-exploitatieovereenkomst aangeboden. In deze overeenkomst worden

onder meer de afspraken vastgelegd met betrekking tot kosten die verband houden met de grondexploitatie van de in het gebied betrokken gronden. Daarnaast kunnen andere afspraken worden vastgelegd, bijvoorbeeld omtrent bouw- en woonrijpmaken van openbare ruimte door de exploitant.

Nadat de overeenkomst is gesloten doet de gemeente een aankondiging in een huis-aan-huisblad en legt de zakelijke inhoud van de overeenkomst ter inzage, conform hetgeen in art.6.24 Wro is bepaald.

Als partijen er niet in slagen een overeenkomst te sluiten voorafgaand aan terinzagelegging van het (voor)ontwerp bestemmingsplan, moet een exploitatieplan worden opgesteld (tenzij de exploitant afziet van het bouwplan).

B2. raming van de kosten

In de exploitatieovereenkomst wordt door de gemeente een raming opgenomen van de kosten die verband houden met de exploitatie. Van de kosten maken ook deel uit de kosten voor werken en werkzaamheden die door de gemeente worden uitgevoerd (bijvoorbeeld kosten in verband met civieltechnische werkzaamheden of toezicht). Het opstellen van de urenraming gebeurt op basis van gemeentelijke ervaringscijfers. Als het niet lukt om tot een goede inschatting van de plankosten te komen, dan maakt de gemeente gebruik van de uitgangspunten in de Regeling plankosten exploitatieplan (<http://wetten.overheid.nl/BWBR0039155/2017-04-01>).

B3. uurtarieven

De uurtarieven die de gemeente Oudewater hanteert, zijn gebaseerd op de Regeling plankosten exploitatieplan. De uurtarieven worden vermeld in de bijlage bij deze nota en de tarieven worden periodiek geactualiseerd.

B4. externe kosten

Onderzoeken, bijvoorbeeld in het kader van de ruimtelijke onderbouwing, worden gewoonlijk door een specialistisch bedrijf (bijvoorbeeld een milieukundig of stedenbouwkundig bureau) en in opdracht van de exploitant verricht. De exploitant betaalt dan rechtstreeks aan de opdrachtnemer van het onderzoek. De beoordeling van de onderzoeken geschiedt door de gemeente en op kosten van de grondeigenaar/exploitant.

B5. leges

In de gemeentelijke legesverordening zijn de producten genoemd waarvoor leges zijn verschuldigd. De leges blijven bestaan naast het kostenverhaal dat plaatsvindt op basis van de exploitatieovereenkomst of het exploitatieplan). De leges zien namelijk op slechts een deel van de kosten, namelijk de directe kosten die verband houden met de verwerking van de aanvraag en met de vergunningverlening.

B6. bijdrage ruimtelijke ontwikkeling

In artikel 6.24 lid 1 sub a Wro wordt gerefereerd aan de mogelijkheid om ook een bijdrage in de kosten te vragen voor kosten die niet binnen het exploitatiegebied worden gemaakt en tevens niet toerekenbaar zijn. Voor deze kosten kan de gemeente aan de exploitant een 'bijdrage ruimtelijke ontwikkeling' vragen, mits in de structuurvisie de betreffende ruimtelijke ontwikkeling is voorzien. De gemeente heeft momenteel in onderzoek welke ruimtelijke ontwikkelingen in de structuurvisie zullen worden opgenomen. Totdat er in de structuurvisie ruimtelijke ontwikkelingen zijn benoemd, wordt er geen bedrag als 'bijdrage ruimtelijke ontwikkeling' vastgesteld.

B7. bovenwijkse kosten

In artikel 6.2.4 sub e Bro wordt een specifieke soort kosten omschreven die worden aangeduid als 'bovenwijkse kosten'. Onder bovenwijkse kosten worden verstaan de kosten van voorzieningen die een functie hebben voor het betreffende exploitatiegebied, maar die gelegen zijn buiten dat exploitatiegebied.

Welk deel van de kosten van een bovenwijkse voorziening wordt verhaald op het betreffende bouwplan verschilt per situatie.

Voorbeelden van bovenwijkse voorzieningen:

- een weg die is aangelegd ten behoeve van de ontsluiting van verschillende bouwplannen en waarbij derhalve de op onderscheiden bouwplannen die belang hebben bij de ontsluiting van betreffende woonwijken de kosten van de 'bovenwijkse weg' naar evenredigheid zullen worden verhaald;
- een gezamenlijke waterbergingsfaciliteit die noodzakelijk is als gevolg van de realisatie van een aantal door afzonderlijke partijen ontwikkelde bouwplannen.

toetsingscriteria bij bovenwijkse kosten: art.6.13 lid 6 Wro

Kosten die verhaald worden op de degene die een aangewezen bouwplan ontwikkelt, worden getoetst op basis van drie wettelijke criteria: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit.

Bij de bepaling *of* en *in hoeverre* bepaalde bovenwijkse kosten kunnen worden toegerekend aan een bepaald exploitatiegebied, worden drie criteria gehanteerd:

PROFIJT
TOEREKENBAARHEID
PROPORTIONALITEIT

A. Profijt

Het exploitatiegebied moet nut ondervinden van de te treffen voorziening. Veelal betreft het een fysiek nut voor het exploitatiegebied, zoals bij een (afslag op een) rotonde die nodig is ter ontsluiting van het exploitatiegebied. Het kan echter ook een niet-fysiek nut zijn, zoals bij het opheffen van stankcirkels of compensatiemaatregelen buiten een gebied. In dat geval schuilt het profijt in het feit dat dankzij deze ingrepen een groter gebied ontwikkeld kan worden.

Controle vraag: heeft de ontwikkeling baat bij de betreffende voorziening?

B. Toerekenbaarheid

Er moet een causaal verband zijn tussen de kosten van de voorziening en de (beoogde) ontwikkeling. Causaal verband wordt vertaald als een 'oorzaak/gevolg'-relatie. Dit brengt met zich mee dat aangetoond moet kunnen worden dat de betreffende kosten "niet" of "niet als zodanig" of "niet in die omvang" zouden zijn gemaakt indien de (beoogde) ontwikkeling niet zou hebben plaatsgevonden. Ook indien de kosten van een voorziening op een andere wijze gefinancierd worden, bijvoorbeeld via het hanteren van gebruikstarieven, dan zijn deze niet toerekenbaar. Denk bijvoorbeeld aan: kosten van nutsvoorzieningen voor gas, water en elektra en/of gebouwde parkeervoorzieningen.

Controle vraag: Zouden de kosten niet of niet als zodanig zijn gemaakt indien de ontwikkeling niet zou hebben plaatsgevonden?

C. Proportionaliteit

Als verscheidene exploitatiegebieden profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld. Naar mate een gebied meer profijt heeft, draagt deze meer bij aan de kosten. Ook dient te worden bekeken in hoeverre bestaande gebieden profiteren. Als 'maatstaf' om de proportionaliteit te kunnen bepalen wordt waar mogelijk aangesloten bij de best beschikbare of geschatte gebruiksgegevens. Denk aan: verkeersintensiteit, bewonersaantal, woningaantal, vierkante meters gebruiksruimte, enz.

Controle vraag: in welke mate profiteert het gebied van de voorziening?

II. Haalbaarheidsonderzoeken

Afdeling 6.4 Wro ziet op het kostenverhaal bij aangewezen bouwplannen waarvoor een omgevingsvergunning wordt aangevraagd en die niet passen binnen het geldende bestemmingsplan of de beheersverordening. Echter, er komen bij de gemeente Oudewater geregeld plannen binnen die niet de vorm van een omgevingsvergunningaanvraag hebben en/of zelfs geen aangewezen bouwplan betreffen. Het zijn schetsplannen, gedachtenexperimenten en dergelijke, die nadere uitwerking vergen. Zulke schetsen gaan vaak gepaard met het verzoek aan de gemeente om aan te geven in hoeverre het plan 'haalbaar' is. Ook wordt dan soms aan de gemeente gevraagd hoe de schets moet worden aangepast om met succes een vergunningaanvraag te kunnen doen.

Dergelijke verzoeken van initiatiefnemers worden ook wel haalbaarheidsverzoeken genoemd. Het beantwoorden van haalbaarheidsverzoeken kost meestal veel tijd. Soms zijn er met het onderzoeken van de haalbaarheid meer gemeentelijke kosten/uren gemoeid dan met de aanvraag voor een omgevingsvergunning. De afhandeling van een haalbaarheidsverzoek vergt o.a.

- a. intern overleg (stedenbouw, planologie, milieu, verkeer, enz.);
- b. inhoudelijk beoordelen (externe onderzoeken toetsen, ruimtelijke onderbouwing);
- c. bedenken van alternatieven ("hoe is het eventueel wél mogelijk");
- d. extern overleg (provincie, onderzoeken, alternatief bespreken, e.d.).

intentieovereenkomst

De wet kent wel een procedure voor omgevingsvergunningaanvragen, maar niet voor haalbaarheidsverzoeken. De gemeente zou derhalve in beginsel het haalbaarheidsverzoek moeten opvatten als een (incompleet, niet-ontvankelijk of ruimtelijk niet-passend) bouwplan. De gemeente zou dan kunnen volstaan met een besluit om de omgevingsvergunning niet te verlenen. De gemeente Oudewater vindt dit niet de manier om met inwoners/aanvragers om te gaan. Bij de gemeente Oudewater is er daarom voor gekozen om wel in te gaan op haalbaarheidsverzoeken, zij het dat dan vooraf zeker moet zijn dat de kosten van de benodigde haalbaarheidstoets zijn gedekt. Daartoe wordt met de initiatiefnemer een intentieovereenkomst afgesloten indien de kosten van de haalbaarheidstoets niet volledig worden gedekt door de haalbaarheidsleges.

Er zijn voor een haalbaarheidsverzoek leges verschuldigd, zoals aangegeven in de legesverordening. Die leges zijn evenwel niet toereikend voor het uitvoeren van bedoelde haalbaarheidstoetsen. Om de kosten te dekken die gemoeid zijn met haalbaarheidsverzoeken vraagt de gemeente Oudewater aan de verzoeker, voorafgaand aan de start van het haalbaarheidsonderzoek, een intentieovereenkomst met de gemeente te sluiten waarin de verzoeker zich verbindt om alle gemeentelijke kosten te vergoeden die verband houden met het haalbaarheidsverzoek. Nota bene: dit geldt ook voor verzoeken die geen aangewezen bouwplan betreffen.

De gemeente beoogt niet om hier geld aan te verdienen. Het doel is om de kosten voor genoemde dienstverlening vergoed te krijgen.

III. Inwerkingtreding

Deze nota Kostenverhaal treedt in werking direct na publicatie op de website van de gemeente Oudewater. Op alle overeenkomsten, als bedoeld in deze nota, die worden gesloten na inwerkingtreding, is deze nota van toepassing.

BIJLAGE 1

Met de exploitatie-overeenkomst resp. de intentie-overeenkomst wordt beoogd om de gemeentelijke kosten te verhalen. De uurtarieven die de gemeente Oudewater bij de aanvrager in rekening brengt voor werkzaamheden die de gemeentelijke organisatie uitvoert, zijn als volgt (en gebaseerd op de ministeriële 'Regeling plankosten exploitatieplan').

Werkzaamheden	Tarief per uur
Projectmanagement	€ 134,=
Stedenbouw / ruimtelijke ordening / verwerving / contracteren / planeconomie	€ 118,=
Civiele techniek / cultuurtechniek / communicatie	€ 102,=
Projectondersteuning / landmeten / vastgoedinformatie	€ 92,=