

Nota Kostenverhaal

Bij private initiatieven/exploitatie

Versie 26 oktober 2018

Inhoudsopgave

1. Inleiding

- a. **Achtergrond**
- b. **Doel en reikwijdte van de nota**
- c. **Status van de nota**
- d. **Relatie met de legesverordening**
- e. **Relatie met de Omgevingswet**

2. Juridisch kader en gemeentelijk beleid

- a. **Wet ruimtelijke ordening en Besluit ruimtelijke ordening**
- b. **Gemeentelijk beleid**
- c. **Kostensoorten**

3. Nieuwe werkwijze

- a. **Onderscheid in soorten private initiatieven**
- b. **Startleges**
- c. **Methodiek kostenverhaal**
- d. **Overeenkomst**

Bijlagen

1. **Relevante artikelen uit Wro en Bro**
2. **Format technische kosten afdeling BOR**
3. **Proces bij private initiatieven**
4. **Format kostenverhaal voor maatwerk**

1. Inleiding

a. Achtergrond

Met de vaststelling van het Programma Ruimte 2015 is de gemeente Houten een nieuwe weg ingeslagen. We werken nu meer van “buiten naar binnen” en om dat te stimuleren is een nieuwe werkwijze ontwikkeld (uitnodigingsplanologie). Bij gemeentelijke locaties (zoals bijvoorbeeld vrijkomende schoollocaties) staan we als gemeente zelf voor de keuze óf we tot (her)ontwikkeling van de locatie overgaan en zo ja, wat we er dan mee willen (inhoud), hoe we dit willen bereiken (rol; proces) en met welk financieel resultaat. Bij private initiatieven is de positie en daarmee de rol van de gemeente per definitie anders. Binnen de context van deze nota verstaan we onder private initiatieven plannen van zowel particulieren als private instanties (zoals ontwikkelaars, corporaties, beleggers, bouwers), welke plannen gericht zijn op de inrichting (bouwen/gebruik) van de eigen gronden. Inmiddels is met deze nieuwe situatie ervaring opgedaan en dat heeft onder andere geleid tot het ontwikkelen van een processchema dat ook in het Programma Ruimte 2017-2019 is verankerd. Daar waar we bij gemeentelijke ontwikkelingen door middel van een grondexploitatie kunnen sturen in het financiële resultaat (de kosten en opbrengsten in balans brengen met elkaar), bestaat die mogelijkheid bij private initiatieven niet of minder. Wel kunnen de kosten, die de gemeente in verband met de private grondexploitatie maakt, worden verhaald (binnen de mogelijkheden die de wetgever biedt). In 2017 is hiervoor een werkwijze en een format opgesteld en de gebiedsmanagers hebben daar sindsdien ervaring mee opgedaan. Inmiddels is de werking van het model geëvalueerd en dit heeft geleid tot deze nota Kostenverhaal.

b. Doel en reikwijdte van de nota

De doelstelling van de nota is om de kosten die de gemeente maakt in geval van private initiatieven op de initiatiefnemer te verhalen en wel op een manier, die:

- goed te motiveren is aan de particuliere initiatiefnemer;
- praktisch en efficiënt is (geen overmatige bureaucratie);
- integraal is en vanuit alle werkvelden binnen de gemeente gedragen is;
- sluitend is (geen dubbel kostenverhaal via leges).

Het gaat hierbij alleen om de kosten die de gemeente maakt in relatie tot het initiatief, dus om de planeigen kosten, enerzijds de fysieke kosten (zoals aanpassingen in/aan de openbare ruimte) en anderzijds de plankosten (de ambtelijke inzet en/of de externe kosten voor bijvoorbeeld een specialistisch advies). De gemeente heeft via fondsvorming ook de mogelijkheid om kosten te verhalen, die gebiedsoverstijgend zijn (zie hoofdstuk 2c), maar daar voorziet deze nota niet in.

c. Status van de nota

De nota is bedoeld voor private initiatieven, die niet passen binnen het bestemmingsplan. De nota heeft een verplichtend karakter voor alle initiatieven waarvoor nog geen anterieure overeenkomst is gesloten. In een dergelijke overeenkomst tussen de gemeente en de private partij worden de voorwaarden vastgelegd voor de specifieke ruimtelijke ontwikkeling (een stukje maatwerk dus).

d. Relatie met de legesverordening

In de legesverordening zijn bedragen opgenomen voor kosten, die (voor een deel) ook in de plankosten zijn begrepen. Het betalen van dubbele kosten wordt echter ondervangen door artikel 4, lid e van de legesverordening. Hierin is namelijk bepaald dat leges niet geheven worden voor diensten, waarvan de kosten krachtens artikel 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening (grondexploitatie) zijn of worden verhaald. Naast een vergoeding voor de kosten van de planbegeleiding blijft een aanvrager overigens wel leges verschuldigd voor andersoortige producten zoals een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, tenzij hiervoor vrijstelling is verleend (bijvoorbeeld bij groene leges).

e. Relatie met de Omgevingswet

Met de in Houten toegepaste uitnodigingsplanologie lopen we vooruit op de nog in te voeren Omgevingswet. De verwachting is dat er voor het verhalen van de gebiedseigen kosten wettelijk nauwelijks iets verandert.

2. Juridisch kader en gemeentelijk beleid

a. Wet ruimtelijke ordening en Besluit ruimtelijke ordening

De juridische basis voor het kostenverhaal is vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Afdeling 6.4 van de Wro bevat een aantal artikelen die het kostenverhaal voor gemeentelijke werken, maatregelen en voorzieningen verplicht stelt. In de artikelen 6.2.3 en volgende van het Bro is aangehaald welke kosten allemaal kunnen worden verhaald en wat de definitie daarvan is. In bijlage 1 zijn de relevante artikelen uit de Wro en het Bro opgenomen.

Het kostenverhaal heeft een directe relatie met een planologisch besluit dat nodig is om medewerking aan het (bouw)plan te verlenen. Als een ruimtelijk plan voldoet aan het bestemmingsplan of als daar geen vergunning voor nodig is, dan is er geen kostenverhaal mogelijk.

Voor het kostenverhaal zijn twee sporen beschikbaar, het publiekrechtelijke spoor (een exploitatieplan) en het privaatrechtelijke spoor (een overeenkomst). In artikel 6.13 Wro is bepaald waaraan het exploitatieplan moet voldoen. Zo dient het exploitatieplan onder andere een kaart van het exploitatiegebied, een omschrijving van de gemeentelijke werken en een exploitatieopzet te bevatten. Verder dient bij een exploitatieplan ook voldaan te worden aan de ministeriële Regeling plankosten exploitatieplan van 30 januari 2017 (regels met betrekking tot de hoogte en begrenzing van plankosten in een exploitatieplan).

Bij het privaatrechtelijke spoor wordt het kostenverhaal in een overeenkomst geregeld. Een dergelijke overeenkomst noemen we anterieur als deze gesloten wordt voordat er een exploitatieplan is vastgesteld en posterieur na het vaststellen van een exploitatieplan. In de praktijk komt deze laatste optie niet vaak voor, omdat de overeen te komen regeling al in het exploitatieplan is opgenomen. In tegenstelling tot een exploitatieplan is de vorm van de overeenkomst niet wettelijk bepaald, dus vrij.

b. Gemeentelijk beleid

De tweede methodiek (overeenkomst) heeft de voorkeur, niet alleen omdat deze vormvrij is en de procedure daarvoor eenvoudiger is, maar ook omdat daarin naast de verplichte kosten ook andere zaken kunnen worden meegenomen zoals het treffen van duurzaamheidsmaatregelen of het verkopen/ruilen van gronden. Kortom, de privaatrechtelijke route is flexibeler en het scheelt in tijd en geld ten opzichte van de publiekrechtelijke route. Dat zal ook de private partij aanspreken, maar mocht dit spoor niet tot resultaat leiden, dan werkt het exploitatieplan als stok achter de deur.

De kostensoortenlijst uit het Bro en de ministeriële plankostenregeling zijn dus niet maatgevend voor de inhoud van de overeenkomst.

Uiteraard zal de gemeente de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (moeten) respecteren. Hierbij worden onder andere de beginselen van Profijt, Proportionaliteit en Toerekenbaarheid bedoeld.

Profijt: de locatie dient nut te hebben van de in rekening gebrachte kosten.

Proportionaliteit: de hoogte van de kosten dienen naar redelijke maatstaven te worden berekend en naar evenredigheid verdeeld te worden over alle ontwikkelingen, die er profijt van hebben.

Toerekenbaarheid: er dient een causaal verband te bestaan tussen het particulier initiatief en de in rekening gebrachte kosten.

c. Kostensoorten

De kostensoorten, die binnen de systematiek van de Wet ruimtelijke ordening zijn te verhalen, zijn als volgt in te delen:

1. Planeigen kosten.

Dit zijn de kosten die direct en volledig zijn toe te rekenen aan de private ontwikkeling. Hieronder verstaan we de kosten die gemaakt worden om een gebied bouwrijp te maken, zowel in planologische als in technische zin. De planologische kosten bestaan uit de kosten voor het planologische besluit (een omgevingsvergunning of een bestemmingsplan) en alle daarmee gepaard gaande interne (ambtelijke uren) en externe kosten (specialistische adviezen). De technische kosten betreffen de fysieke kosten in/aan de openbare ruimte zoals het aansluiten op

de riolering of het eventueel aanpassen van het openbaar gebied (verharding, groen, water e.d.) als gevolg van het particulier initiatief. De afdeling Beheer Openbare Ruimte hanteert hiervoor een format (zie bijlage 2).

2. Bovenwijkse voorzieningen.

Dit zijn infrastructurele werken die moeten worden aangelegd vanwege de effecten die projecten kunnen hebben op hun wijdere omgeving (bovenwijken). Denk daarbij bijvoorbeeld aan de Rondweg van Houten. Een dergelijke regeling bestaat momenteel niet meer voor het grondgebied van Houten. Wij hebben in onderzoek of dit voor het Eiland van Schalkwijk weer kan worden ingevoerd.

3. Bovenplanse kosten.

Dit zijn kosten die het plan overstijgen en die er in principe toe dienen om de tekorten van de ene locatie te kunnen dekken door de positieve resultaten van een andere locatie. Deze methode is toegepast bij Houten Vinex. Voorwaarde is wel dat er een structuurvisie aan ten grondslag ligt.

4. Bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen.

Hierbij gaat het om een (vrijwillige) bijdrage aan maatschappelijke functies zoals natuurontwikkeling, nieuwe recreatiegebieden, aanpassing van watersystemen, duurzaamheidsmaatregelen en stimulering sociale woningbouw. Veelal worden daar fondsen voor gevormd. Ook hiervoor geldt dat de bijdrage moet zijn vastgelegd in een structuurvisie.

In alle gevallen is het van fiscaal belang het onderscheid te maken tussen kosten die vanuit een exclusieve publiekrechtelijke taak worden verricht (zoals de vaststelling van een bestemmingsplan) en kosten die privaatrechtelijk van aard zijn (zoals het opmaken van een overeenkomst). Voor publieke kosten geldt namelijk dat daarvoor geen BTW verschuldigd is.

Mede vanwege het ontbreken van een structuurvisie beperken we ons binnen deze nota tot het verhalen van de planeigen kosten.

3. Nieuwe werkwijze

a. Onderscheid in soorten private initiatieven

Het van “buiten naar binnen” werken leidt er in de praktijk toe dat meer en meer particuliere ontwikkelingen (zijn) ontstaan. Binnen de methode van uitnodigingsplanologie komen uit de contacten met particuliere grondeigenaren ideeën en initiatieven naar boven, al dan niet gestimuleerd door de gemeente, die ook heel divers van aard zijn. Van woningbouw tot transformatie van gebouwen (kantoren/bedrijven naar woningbouw) tot een andere inrichting van gronden (bijvoorbeeld een zonnepark) tot verzoeken/plannen van ondergeschikte betekenis (zoals uitbreidingen van woningen). De tijd die door de medewerkers van de gemeente Houten wordt gestoken in de diverse verzoeken verschilt ook per situatie.

Zo kan het zijn dat direct (telefonisch) antwoord gegeven kan worden op een vraag over een (bouw)plan. Doorgaans is dat het geval als er geen vergunning nodig is voor een (bouw)plan of als het plan voldoet aan het bestemmingsplan of het gemeentelijk beleid. Een dergelijk Vooroverleg is informatief en vrij van kosten.

Daar waar het antwoord niet direct duidelijk is en het daarom nodig/gewenst is om het gemeentelijk Planteam in te schakelen en een standpunt op schrift te krijgen, bestaat de mogelijkheid om via de website van de gemeente een Principeverzoek in te dienen. De kosten van het in behandeling nemen daarvan bedragen momenteel € 381,20¹. Dit is vastgelegd in de legesverordening, tarieventabel 2018, onder titel 2, hoofdstuk 2. Omdat het in de meeste gevallen gaat om een redelijk eenvoudig en niet politiek gevoelig initiatief, kan een dergelijk verzoek ambtelijk worden afgehandeld en is dit een representatief bedrag.

Echter, steeds vaker worden initiatieven voorgelegd met meer impact, waarvoor het gewenst is deze aan het bestuur (soms zelfs meerdere keren) voor te leggen. Het is gerechtvaardigd voor dergelijke Ruimtelijke Initiatieven de hogere kosten te verhalen. In de huidige praktijk gebeurt dat door middel van het vooraf invullen van het format kostenverhaal (bijlage 10 van het Programma Ruimte 2017-2019) en het achteraf innen van het bedrag via een anterieure overeenkomst.

Een ruimtelijk plan kan/moet ook in de vorm van een officiële aanvraag worden ingediend. In situaties waarbij het op voorhand niet duidelijk is of de benodigde vergunning zal worden verleend, verdient het aanbeveling om eerst een principeverzoek of ruimtelijk initiatief in te dienen en daarna pas de officiële aanvraag. De eerdere kosten voor het in behandeling nemen van het plan worden dan verrekend via de legesverordening.

Het onderscheid tussen een Principeverzoek en een Ruimtelijk Initiatief is niet altijd helder vast te stellen. Wij hebben hiervoor aansluiting gezocht bij de definitie van een bouwplan in artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening. Voor een Ruimtelijk Initiatief hanteren wij – naast de noodzaak van een planologisch besluit tot het verlenen van medewerking - de volgende criteria :

- 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;
- 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 1500 m² bruto-vloeroppervlakte bedraagt;
- de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m² bruto-vloeroppervlakte.

¹ In de Tarieventabel 2019 is een bedrag opgenomen van € 390,35

b. Startleges

De ervaring heeft ons geleerd dat de gemeente soms veel tijd en energie in een private ontwikkeling stopt en vervolgens blijkt dat er geen overeenkomst tot stand komt (of kan komen) en er dus ook geen verhaal van de kosten plaatsvindt. Dit is te voorkomen door ook startleges voor de behandeling van de hierboven gedefinieerde "Ruimtelijke Initiatieven" in rekening te brengen, dit naar analogie van de Principeverzoeken. Dat impliceert dat in de legesverordening een nieuw hoofdstuk "Ruimtelijk Initiatief" wordt opgenomen. Het voorstel is om voor het in behandeling nemen van een dergelijk initiatief een bedrag van € 2.500,= aan leges in rekening te brengen. Dat betekent overigens niet dat deze startleges al meteen ingaan bij het indienen van het initiatief. Dat zou immers geen recht doen aan de uitnodigingsplanologie zoals de gemeente Houten die voorstaat. De kosten die gemaakt worden in de initiatieffase, bij stap 1 en 2 van het stappenplan (zie bijlage 3), worden daarom niet verhaald. Pas als de gemeente de bereidheid heeft uitgesproken om mee te werken aan het Ruimtelijk Initiatief zal 'de meter gaan lopen'. Direct na het bekend worden van het principebesluit (stap 2) en voorafgaand aan de onderzoeksfase waarin wordt nagegaan of het verlenen van medewerking ook mogelijk is (stap 4) vindt overleg plaats tussen de private partij en de gemeente. In dat overleg is/wordt duidelijk wat de aard is van het initiatief (zie onderstaande tabel) en zullen onder meer afspraken worden gemaakt over de te verhalen kosten voor het initiatief (stap 3). Voor het bepalen van de hoogte van het drempelbedrag van € 2.500,= is aansluiting gezocht bij andere gemeenten. Deze startleges worden naderhand (bij het afsluiten van de anterieure overeenkomst of bij de vergunningverlening) deels (60%) verrekend. Komt het niet tot een officiële aanvraag of een overeenkomst, dan is men de startleges kwijt. De eigenschappen van de vier benoemde soorten private initiatieven zijn hieronder in een overzicht gebracht.

Soort initiatief	Beschrijving resultaat in hoofdlijnen	Leges voor het in behandeling nemen (startleges)	Verrekening
Vooroverleg	Antwoord via telefoon / mail op eenvoudige vraag	nvt	nvt
Principeverzoek	Schriftelijk ambtelijk standpunt	€ 390,35	Ja, 60% teruggaaf bij een officiële aanvraag binnen 2 jaar
Ruimtelijk Initiatief	Schriftelijk bestuurlijk standpunt	€ 2.500,00	Ja, 60% teruggaaf bij een officiële aanvraag binnen 2 jaar of bij het aangaan van een betalingsverplichting via anterieure overeenkomst
Officiële aanvraag	Officiële beschikking	Opgebouwde bedragen	nvt

Bedragen conform tarieventabel 2019

c. Methodiek kostenverhaal

Op het moment dat sprake is van een bestuurlijke "go" en de initiatiefnemer zijn/haar plan wil voortzetten (en daarmee akkoord is gegaan met de startleges), zullen er planeigen kosten worden gemaakt (zie hoofdstuk 2c). Welke kosten dat precies zijn is per initiatief verschillend. Dit is onder meer afhankelijk van welke onderzoeken de gemeente moet beoordelen. Om overmatige bureaucratie tegen te gaan heeft het de voorkeur om – daar waar mogelijk – met vaste bedragen te werken. Op basis van onze ervaring van de laatste jaren komen we daarbij uit op de volgende scenario's voor sec de planologische begeleiding (dus niet de fysieke kosten zoals bedoeld bij onderdeel 2c1):

- € 12.500,00 indien de initiatiefnemer alle relevante documenten en onderzoeken ten behoeve van de planologische procedure zelf aanlevert.
- € 25.000,00 indien de gemeente deze documenten zelf opstelt of laat opstellen.

Onder relevante documenten verstaan wij alle documenten die nodig zijn om de planologische procedure, exclusief noodzakelijke onderzoeken, te doorlopen. Het gaat dan om o.a. de toelichting, de regels en de verbeelding van een bestemmingsplan inclusief het datasetje om alles te uploaden naar www.ruimtelijkeplannen.nl. Bij een uitgebreide Wabo-procedure wordt o.a. de ruimtelijke onderbouwing als benodigd document beschouwd. De noodzakelijke onderzoeken zijn altijd voor rekening (en risico) van de aanvrager/ontwikkelaar.

In de huidige legesverordening is overigens sprake van vergelijkbare tarieven, zij het dat deze voor de begeleiding van een uitgebreide Wabo-procedure zijn samengesteld uit een aantal componenten (voor de verschillende onderzoeken). Dat maakt het wat onoverzichtelijker en complexer. Aangezien er qua planbegeleiding nauwelijks verschil bestaat tussen een bestemmingsplan en een uitgebreide omgevingsvergunning, wordt er nu voor gekozen de tarieven gelijk te trekken en daarvoor dus vaste (gemiddelde) bedragen te hanteren.

In bijzondere situaties is op voorhand te verwachten dat met de hierboven aangehaalde vaste bedragen onvoldoende dekking wordt verkregen voor de inzet van de gemeente. In dat geval is het tijd voor "maatwerk". Bij een dergelijk plan zal in zijn algemeenheid, in meer of mindere mate, sprake zijn van een van de volgende aspecten:

- gebiedsontwikkeling
- een grote(re) ruimtelijke impact
- aanpassing in of aan de openbare ruimte
- projecten die naar aard en omvang meer begeleiding en regie vragen van de gemeente, bijvoorbeeld op de disciplines stedenbouw, communicatie, openbare werken, projectmanagement en planologie.

Het is niet altijd eenvoudig om bij deze bijzondere situaties alle benodigde handelingen en capaciteit op voorhand compleet in beeld te hebben. Om daar een beter inzicht in te verkrijgen is het gewenst een aantal specifieke cases te monitoren, zodat we wellicht in de toekomst ook tot een vast bedrag kunnen komen voor de bijzondere situaties. Tot die tijd zullen we gebruik maken van het nieuwe format kostenverhaal (bijlage 4).

Ook zullen zich situaties voordoen, waarbij op voorhand duidelijk is dat de planbegeleiding minder kost (bij eenvoudige plannen of standaardsituaties) of waarbij er aanleiding is geen/minder kostenverhaal toe te passen (plannen die in hoge mate bijdragen aan de gemeentelijke ambities). Ook dan is het gewenst om maatwerk toe te passen (door middel van het format).

In het nieuwe format zijn ten opzichte van het format uit het Programma Ruimte 2017-2019 extra velden (disciplines) toegevoegd zoals voorzieningen (volkshuisvesting, economie, welzijn/samenleving) en cultuurhistorie/archeologie. Ook is een apart onderdeel "fysieke kosten" aangehaald. Het nieuwe format is in lijn met het eerdere format en is in feite een doorontwikkeling vanuit de praktijk. Er is een vast tarief per uur (€ 100,=) opgenomen. Overwogen is om met gedifferentieerde tarieven te werken zoals in de Ministeriële regeling plankosten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (de plankostenscan), maar vooralsnog is gekozen voor eenvoud en een gemiddeld tarief dat overeenkomt met de werkelijke kosten.

In alle gevallen zal met de initiatiefnemer een anterieure overeenkomst worden gesloten (zie hierna onder d) met als uitgangspunt dat de voorbereiding van de juridisch planologische procedure pas na ondertekening van de overeenkomst in gang wordt gezet. Wanneer er geen overeenstemming wordt bereikt, zal er een exploitatieplan vastgesteld (moeten) worden.

d. Overeenkomst

Zoals hiervoor onder 2b is aangehaald wordt het kostenverhaal bij voorkeur in een anterieure overeenkomst geregeld. Daarmee is inmiddels de nodige ervaring opgedaan. In een dergelijke overeenkomst worden naast de exploitatiebijdrage ook onder meer de volgende zaken opgenomen.

- Kwaliteitsafspraken (programma; parkeerplaatsen/hagen; afvalbeleid; duurzaamheid; wmo-proof)
- Bepalingen rondom aanpassingen aan openbaar gebied
- Waterberging op eigen terrein
- Communicatie en participatie (conform de vastgestelde leidraad)
- Schaderegeling (zowel planschade als schade aan openbaar gebied)
- Eventuele aankoop grond

Het is overigens verplicht om de zakelijke inhoud van een overeenkomst te beschrijven en deze te publiceren zodat de omgeving van de planontwikkeling er kennis van kan nemen. De publicatiekosten zijn eveneens voor rekening van de initiatiefnemer.