

Nota Grondbeleid en kostenverhaal 2026-2029

Inhoudsopgave

Afkortingenlijst.....	2
Samenvatting	3
1. Inleiding.....	9
1.1 Aanleiding voor de nieuwe nota Grondbeleid en kostenverhaal	9
1.2 Doelstellingen.....	9
1.3 Leeswijzer.....	9
2. Grondbeleid: theorie en praktijk.....	10
2.1 Vormen van grondbeleid	10
2.2 Gorinchems grondbeleid	14
3. Kaders en instrumenten van grondbeleid	16
3.1 Wettelijke en ruimtelijke kaders.....	16
3.2 Instrumentarium grondbeleid	16
4. Grondbeleid bij ruimtelijke ontwikkeling.....	18
4.1 Publieke ontwikkeling	19
4.1.1 Verwerving	20
4.1.2 Tijdelijk beheer.....	20
4.1.3 Bouw- en woonrijpmaken	21
4.1.4 Uitgifte	21
4.2 Private ontwikkeling	23
4.2.1 Proces beoordelen plan	23
4.2.2 Aanleg openbaar gebied	23
4.3 Publiek Private Samenwerking	24
4.4 Taakverdeling gemeentebestuur.....	24
5. Kostenverhaal	27
5.1 De werking van de kostenverhaalsregeling en de regeling financiële bijdragen	27
5.2 De kostenverhaalsregeling.....	28
5.3 De regeling over financiële bijdragen	29
5.4 Praktijk bij de gemeente Gorinchem	30
5.5 Beleidskeuzes	30
6. Grote binnenstedelijke transformatie.....	37

6.1 Vier strategieën.....	37
6.2 Grondbeleidsinstrumenten	38
6.2.1 Verplichte kostenverhaalsbijdrage	38
6.2.2 Stedelijke kavelruil	38
6.2.3 Samenwerking met regionale ontwikkelmaatschappijen.....	39
6.2.4 Vestigen voorkeursrecht als moderniseringslocatie	39
7. Grondbeleid financieel.....	40
7.1 Financieel beleid en verslaggeving grondexploitaties	40
7.2 Voorzieningen, winstneming en reserve	42
7.3 Weerstandsvermogen	42
Bijlage 1: Kostensoortenlijst onder de Omgevingswet.....	43
Bijlage 2: Aangewezen bouwactiviteiten die kostenverhaalsplichtig zijn (Art. 8.13 Omgevingsbesluit)	46
Bijlage 3: Categorieën ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald op basis van het Omgevingsplan.....	48
Bijlage 4: Activiteiten waarover financiële bijdragen kunnen worden overeengekomen	50
Bijlage 5: Voorbeeld samenwerkingsbrief.....	51

Afkortingenlijst

AOK	Anterieure overeenkomst
BBV	Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
BVO	Bruto vloeroppervlakte
BV	Besloten vennootschap
CV	Commanditaire vennootschap
GreX	Grondexploitatie
MPG	Meerjaren programma grondexploitaties
MVA	Materiële vaste activa
Ow	Omgevingswet
P&C	Planning & control
PPS	Publiek-private samenwerking
PTP-criteria	Profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit
SOK	Samenwerkingsovereenkomst
TURAP	Tussentijdse rapportage
Wro	Wet ruimtelijke ordening

Samenvatting

De Nota Grondbeleid en Kostenverhaal legt de beleidskaders vast van het grondbeleid en het kostenverhaal van waaruit de gemeente haar ruimtelijke doelen verwezenlijkt. Deze nota is voor zover het grondbeleid betreft, de opvolger van de in 2020 door de raad vastgestelde Nota Grondbeleid 2020-2023, waarin is opgenomen dat de Nota Grondbeleid elke raadsperiode wordt herzien. De gemeente had nog geen vastgesteld beleid voor kostenverhaal, al waren enkele elementen daarvan al opgenomen in de Nota grondbeleid. In deze nieuwe nota is het beleid rondom kostenverhaal uitgebreid, mede met een uitvoeringsprogramma. Naast toevoegingen rondom kostenverhaal hebben er diverse wettelijke en gemeentelijke alsmede markttechnische ontwikkelingen plaatsgevonden die actualisatie noodzakelijk maken.

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn er drie hoofdvormen van grondbeleid: actief, faciliterend en publiek-private samenwerking. Het belangrijkste onderscheid tussen deze vormen van grondbeleid is de mate waarin de gemeente zelf, al dan niet risicodragend en in samenwerking met private partijen, overgaat tot het kopen, exploiteren (bouw- en woonrijp maken) en uitgeven van grond. Afhankelijk van de situatie bepaalt de gemeente de vorm van grondbeleid die zij wil inzetten om de gemeentelijke doelen en ambities uit het ruimtelijk beleid te realiseren. Dit situationele grondbeleid verschilt ten opzichte van de vorige nota, waarin is bepaald dat de gemeente faciliterend grondbeleid voert, tenzij er een maatschappelijk doel is. Bij het situationele grondbeleid wordt een keuze gemaakt voor 1 van de 3 hoofdvormen van grondbeleid door een integrale afweging van: gewenste sturing en regie, marktwerking, investeringsbereidheid (en de gevolgen voor de schuldpositie) en het risicoprofiel. De keuze wordt in sommige gevallen door het college vastgesteld. Wanneer aan bepaalde criteria wordt voldaan, bijvoorbeeld bij een initiatief waarbij sprake is van gemengd grondbezit, stelt door de raad de keuze vast. Het moet dan gaan om minimaal 0,5 ha gemeentelijk grondbezit.

De rolverdeling binnen het gemeentebestuur is dat de raad controleert en periodiek toetst in hoeverre de uitvoering van het grondbeleid door het college binnen de wettelijke en door de raad vastgestelde kaders plaatsvindt. In voorkomende gevallen legt het college hierover achteraf verantwoording af aan de raad. Voor onvoorziene grondaankopen is het college bevoegd om grondaankopen met bijbehorende opstal te doen tegen taxatiewaarde. De onvoorziene aankoop (inclusief de bijkomende kosten) is gelimiteerd tot een bedrag van € 3 miljoen en moet een gemeentelijk doel dienen dat is verankerd in gemeentelijk beleid. Het college informeert de raad achteraf over de onvoorziene grondaankoop.

Kaders Nota grondbeleid en kostenverhaal

Onderstaand zijn de kaders van de Nota grondbeleid en kostenverhaal 2026-2029 weergegeven. In het overzicht wordt tevens aangegeven of de kaders nieuw zijn, of reeds in eerdere nota's waren vastgelegd.

Nieuwe kaders Nota grondbeleid en kostenverhaal 2026-2029	
1	De gemeente hanteert een situationeel grondbeleid en maakt een integrale afweging voor het te hanteren grondbeleid op basis van de volgende gronden: mate van gewenste sturing, het aanwezig zijn van marktwerking, de bereidheid financiële middelen en organisatiecapaciteit in te zetten en een acceptabel risicoprofiel.
2	De nota grondbeleid en kostenverhaal wordt aangevuld met een uitvoeringsdeel genaamd Uitvoeringsprogramma kostenverhaal.
3	Beleidsregel 1: in het stadium van overleg over de aanvaardbaarheid van een initiatief voor een gebiedsontwikkeling worden de plankosten verhaald op de initiatiefnemer.

Beleidsregel 2: onder de plankosten verstaat de gemeente 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 ervoor wordt gekozen dat de gemeente onderzoeken verricht.

Beleidsregel 3: om de plankosten te kunnen verhalen wordt, na een eerste verkenningsgesprek, direct een samenwerkingsbrief aangeboden. Zonder ondertekening van zo'n samenwerkingsbrief wordt geen verdere ambtelijke inzet gepleegd.

Beleidsregel 4: in de samenwerkingsbrief wordt uitgegaan van de werkelijk gemaakte kosten. Gewerkt wordt met een voorschot. Wanneer blijkt dat dit te weinig is, heeft de gemeente recht op aanvullende betaling ten opzichte van het voorschot. De werkelijke kosten worden bijgehouden door middel van tijdschrijven.

Beleidsregel 5: voor de toepassing van de kostenverhaalsregeling gaat de gemeente uit van het verhalen van alle kosten van de kostensoortenlijst, zoals onder meer de plankosten en de kosten van openbare voorzieningen (al dan niet bovenwijks).

Beleidsregel 6: Bij het aangaan van een anterieure overeenkomst (AOK) wordt de raming van de plankosten gebaseerd op de plankostenscan uit de omgevingsregeling. Deze methode is leidend en wordt standaard toegepast.

Afwijking van de uitkomst van de plankostenscan is alleen toegestaan in uitzonderlijke gevallen, waarbij objectief kan worden aangetoond dat de werkelijke plankosten beduidend hoger of lager zullen uitvallen. In dergelijke situaties moet de afwijking grondig worden onderbouwd en goedgekeurd door het College.

De initiatiefnemer dient bij een verzoek tot afwijking een gedetailleerde kostenonderbouwing te overleggen. Deze onderbouwing wordt door de gemeente kritisch getoetst alvorens een besluit tot afwijking wordt genomen.

Beleidsregel 7: vanuit het oogpunt van kostenverhaal wordt als regel uitgegaan van contractvorming in twee stappen: een samenwerkingsbrief en een AOK. Bij meer ingewikkelde gebiedsontwikkelingen kan een intentie-overeenkomst worden gesloten bij wijze van tussenstap.

Beleidsregel 8: wanneer geen samenwerkingsbrief wordt getekend en/of geen AOK tot stand komt en een initiatiefnemer desondanks volhoudt in het verzoek om planologische medewerking, zal het kostenverhaal publiekrechtelijk worden geregeld als besloten wordt deze planologische

medewerking te verlenen. Er zal dan een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan worden opgenomen. Dat wordt ook gedaan als het niet private partijen zijn die om planologische medewerking vragen, maar de gemeente uit eigen beweging een planologisch besluit neemt voor een ontwikkellocatie en niet met alle eigenaren een AOK heeft gesloten.

Beleidsregel 9: De gemeente sluit AOK's bij ruimtelijke ontwikkelingen, tenzij één van de volgende uitzonderingssituaties van toepassing is:

- een ontwikkellocatie heeft zoveel eigenaren dat het met iedereen onderhandelen over een AOK te omslachtig is in vergelijking met het opnemen van een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan;
- onderhandelingen over een AOK duren te lang terwijl de gemeente belang heeft bij voortgang met de vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan;
- de uitkomst van een Bibob-toets, indien aan de orde, levert onvoldoende waarborgen op voor de integriteit van de wederpartij.

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, zal de gemeente een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan opnemen.

Beleidsregel 10: wanneer een situatie valt onder de kruimelgevallenregeling van het kostenverhaal kiest de gemeente ervoor de kostenverhaalsregeling toe te passen.

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

Beleidsregel 12: de gemeente maakt gebruik van de regeling voor financiële bijdragen. Getracht zal worden privaatrechtelijk overeenstemming te bereiken. Slaagt dat niet dan wordt, voor zover mogelijk, in het omgevingsplan een regel opgenomen over een afdwingbare financiële bijdrage.

Beleidsregel 13: voor toerekening van kosten gaat de gemeente uit van openbare voorzieningen en zaken waarvoor de gemeente financiële bijdragen wil verkrijgen die niet ouder zijn dan 15 jaar.

Beleidsregel 14: voor toerekening gaat de gemeente uit van openbare voorzieningen en zaken waarvoor de gemeente financiële bijdragen wil verkrijgen die niet later worden voorzien dan binnen 15 jaar. Deze termijn geldt ook voor de toekomstige te verwachten bouwontwikkeling als kostendrager.

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

Beleidsregel 16: voor de toerekening wordt uitgegaan van de aantallen woningen en m² bvo of kavel niet-wonen per profiterend gebied. Als er binnen de profiterende gebieden verschil is in mate van profijt, kan de gemeente binnen die profiterende gebieden rekening houden met zulke verschillen.

Beleidsregel 17: voor zover bestaand bebouwd gebied ook profijt ondervindt, wordt het proportionele deel van de kosten dat aan bestaand bebouw gebied wordt toegerekend (voor zover dat niet contractueel kan worden afgewenteld op ontwikkelende partijen) door de algemene dienst gedragen.

Kaders conform eerdere nota's grondbeleid

Het college heeft de bevoegdheid tot het doen van onvoorziene grondaankopen onder de volgende voorwaarden:

- Het college heeft goedkeuring tot een bedrag van € 3.000.000, inclusief alle bijkomende kosten gerelateerd aan de grondaankoop;
- De aankoop moet passen binnen visie en beleid van de gemeente;
- 4 • Het college legt achteraf financiële en inhoudelijke verantwoording af aan de raad en verzoekt financiële dekking voor de onvoorziene aankoop; en
- Genoemde verantwoording doet het college middels een raadsinformatiebrief en vindt plaats binnen 2 weken na het vervullen van de ontbindende voorwaarden/toezeggingen die verband houden met geheimhouding rondom de aankoop.

5 Kosten aan bovenwijkse voorzieningen worden naar rato van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid verhaald op de initiatiefnemer.

6 Voor de voorbereidingskosten wordt jaarlijks budget in de begroting opgenomen. Mocht de publieke ontwikkeling resulteren in een grondexploitatie, worden de kosten ingebracht bij de desbetreffende grondexploitatie.

7 Bij voorkeur wordt een AOK gesloten met een particuliere initiatiefnemer. Bij geen overeenstemming worden Kostenverhaalsregels in het Omgevingsplan vastgesteld.

Voor publiek-private samenwerkingen (PPS) geldt het volgende:

- Per ontwikkeling vindt de afweging plaats voor een contractuele en/of juridische samenwerking;
- 8 • Het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst is een bevoegdheid van het college; en
- De raad wordt achteraf geïnformeerd over de afspraken in de samenwerking.

9 Gemeentelijke plankosten worden verhaald op de particuliere initiatiefnemer. Hiervoor wordt de plankostenscan als instrument gebruikt.

10 Indien de gemeente kosten maakt aan de inrichting van het openbaar gebied die het gevolg zijn van de ontwikkeling, worden deze kosten verhaald op de initiatiefnemer.

11	Per project wordt de rol van de gemeente in de aanleg van openbare ruimte beoordeeld.
12	Vergoedingen in het kader van planschadeclaims legt de gemeente contractueel door aan de initiatiefnemer van de ruimtelijke ontwikkeling.
13	Het college is bevoegd om transacties te sluiten die vallen binnen de door de raad vastgestelde grondexploitatie.
14	Het college is bevoegd om onherroepelijke transacties te sluiten met eigenaren van onroerende zaken waarop het voorkeursrecht is gevestigd binnen het kader van de grondexploitatie of binnen de bevoegdheid tot het doen van onvoorziene grondaankopen.
15	Voor het tijdelijk beheer van eigendommen die zijn aangekocht in het kader van het voeren van grondbeleid, stelt het college uitgangspunten vast voor: • de mogelijkheden van tijdelijk en experimenteel gebruik; • de termijn van beschikbaarheid; en • de risico's die aan het beheer en gebruik verbonden zijn.
16	Bouwrijpe grond wordt primair openbaar verkocht conform de aanbestedingswet en de beginselen en uitgangspunten volgend uit het Didamarrest.
17	Met betrekking tot erfpacht: • Erfpacht wordt niet actief als mogelijke uitgiftedevorm aangeboden; • Bestaande erfpachtcontracten worden waar mogelijk beëindigd en gronden worden verkocht, tenzij de gemeente de regie wenst te houden over deze grond.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor de nieuwe nota Grondbeleid en kostenverhaal

De eerste Nota Grondbeleid van de gemeente Gorinchem is vastgesteld in 2011, de laatste in 2020. Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) per 1 januari 2024 worden de ambities en doelstellingen die voorheen in beleidsnota's stonden, uitgewerkt in programma's. Deze programma's bevatten concrete maatregelen om de gemeentelijke ambities te realiseren. Waar van toepassing, worden relevante elementen uit deze programma's vervolgens verwerkt in het omgevingsplan, dat alle bindende regels voor de fysieke leefomgeving bevat. Het grondbeleid en kostenverhaal wordt integraal in een beleidsnota vastgesteld. Sinds de vaststelling van de Nota grondbeleid in 2020 hebben diverse wetgevende, markt- en beleidsmatige ontwikkelingen plaatsgevonden, zoals de reeds genoemde inwerkingtreding van de Omgevingswet. Deze ontwikkelingen zijn meegenomen om de nota verder aan te scherpen op de actuele ruimtelijke vraagstukken, het gemeentelijk beleid en de wetgeving¹.

1.2 Doelstellingen

De gemeente Gorinchem heeft verschillende ambities en doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting, economische ontwikkeling, openbare ruimte, infrastructuur, recreatie, natuur en maatschappelijke voorzieningen die zich vertalen in een bepaald ruimtegebruik en ruimtelijk beleid. Grondbeleid en kostenverhaal vormt een kader waarbinnen het ruimtelijk beleid ten aanzien van de gemeentelijke ambities en doelstellingen op een verantwoorde en transparante wijze vorm kan krijgen. Het bevordert daarnaast een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en gemeente Gorinchem. Het grondbeleid is dus geen doel op zich, maar een instrument. De Nota grondbeleid en kostenverhaal biedt het afwegingskader om tot een keuze voor het te hanteren grondbeleid te komen en de bijbehorende inzet van het grondbeleidsinstrumentarium. Met betrekking tot kostenverhaal wordt tevens benadrukt dat dat een wettelijke verplichting is.

In de nota zijn de beleidskaders als rode kaders opgenomen en zijn daarmee beslispunten voor de raad. De nota bevat geen specifieke regelingen, zoals opgenomen in de Nota Grondprijzen en Nota Parameters. Voor het opstellen en actualiseren daarvan dient de Nota Grondbeleid als leidraad. De Nota Snippergroen en de Nota Vastgoedbeleid zijn complementair aan de Nota Grondbeleid. Hierbij richt de Nota Grondbeleid zich sec op de ruimtelijke ontwikkeling met een verandering van het bestaande grondgebied tot gevolg.

1.3 Leeswijzer

In deze nota wordt allereerst stilgestaan bij het begrip grondbeleid, de rollen die de gemeente daarbij invult en de afweging die de gemeente Gorinchem maakt om te komen tot een keuze voor het te voeren grondbeleid. Binnen wettelijke en gestelde kaders zijn er diverse instrumenten die de gemeente kan inzetten om haar grondbeleid te realiseren. Dit wordt behandeld in hoofdstuk 3. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 in op de kaderstellende taken van de raad en de uitvoeringsbevoegdheden van het college binnen de hoofdvormen van het grondbeleid. Hoofdstuk 5 gaat in op de beleidsmatige uitgangspunten rondom het kostenverhaal. Hoofdstuk 6 geeft handvatten voor het te voeren grondbeleid bij de toekomstige uitdagingen van Gorinchem: de grote binnenstedelijke transformaties. In hoofdstuk 7 worden de financiële aspecten van het grondbeleid beschreven.

De concrete uitwerking van het kostenverhaal is in een aparte uitvoeringsnota opgenomen: het Uitvoeringsprogramma kostenverhaal. Een verdere verdieping van en achtergrondinformatie bij het grondbeleid en kostenverhaal is te vinden in de bijlagen 1 t/m 5.

¹ De commissie BBV heeft diverse notities gerelateerd aan grondexploitaties gepubliceerd in 2016, 2018, 2019 en 2023.

2. Grondbeleid: theorie en praktijk

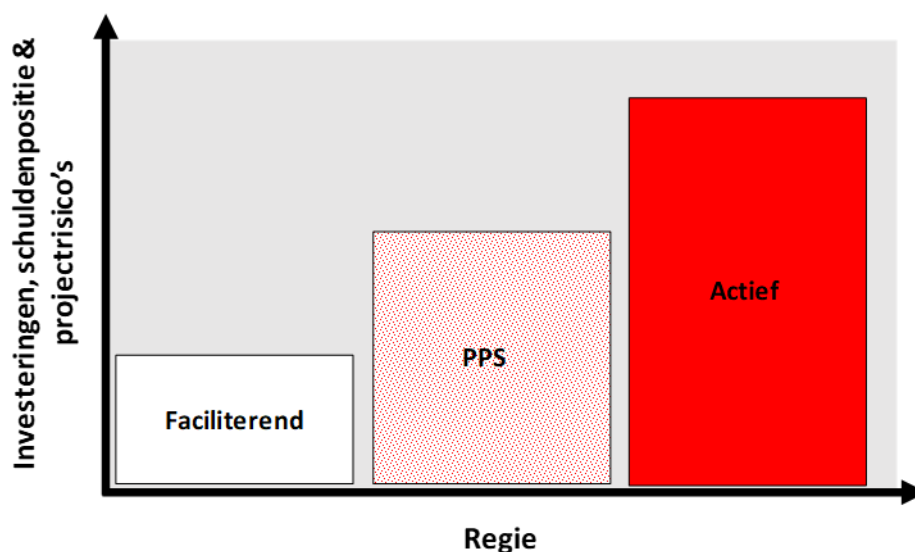
Het grondbeleid kent drie hoofdvormen. De gemeente bepaalt de in te zetten vorm na afweging van verschillende factoren. Dit hoofdstuk zet allereerst de drie hoofdvormen uiteen, vervolgens de rollen die de gemeente binnen het speelveld van het grondbeleid invult, waarna het afwegingskader wordt beschreven waarmee de keuze voor het te voeren grondbeleid wordt bepaald.

2.1 Vormen van grondbeleid

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn er drie hoofdvormen van grondbeleid: actief, faciliterend en publiek-private samenwerking (PPS). Het belangrijkste onderscheid tussen deze vormen van grondbeleid is de mate waarin de gemeente zelf, al dan niet risicodragend en in samenwerking met private partijen, overgaat tot het kopen, exploiteren (bouw- en woonrijp maken) en uitgeven van grond.

Bij faciliterend grondbeleid laat de gemeente de realisatie van de ruimtelijke ontwikkeling zoveel mogelijk aan de markt, bij actief beleid is het juist aan de gemeente om de grond te ontwikkelen. Een tussenvorm, maar feitelijk wel actief grondbeleid, is PPS. Gemeente en markt pakken gezamenlijk de ontwikkeling en realisatie op en delen daarmee de verantwoordelijkheid en het risico. Elke vorm van grondbeleid kent een bepaalde mate van regie en sturing die de gemeente op een ruimtelijke ontwikkeling kan uitoefenen. Meer sturing en regie, en dus actief grondbeleid, betekent ook meer investeren, een hogere schuldbestand en mogelijk meer risico voor de gemeente. In Figuur 2.1 zijn de drie hoofdvormen van grondbeleid afgezet tegen de mate van regie en de hoogte van investeringen. Onder investeringen worden naast financiële investeringen ook projectrisico's en inzet van de ambtelijke organisatie (kwalitatief en kwantitatief) verstaan.

Figuur 2.1: Schematische weergave vormen van grondbeleid



Afhankelijk van de maatschappelijke of beleidsmatige urgentie om de ruimtelijke ontwikkeling te realiseren kan de gemeente besluiten faciliterend of actief grondbeleid te voeren. Daarmee geeft de gemeente meer of minder sturing aan de plankwaliteit, de fasering en het tempo van de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Ook in een faciliterende rol kan de gemeente substantieel sturend optreden via haar publiekrechtelijke instrumenten, zoals het omgevingsplan, omgevingsvergunningen, welstandsvoorschriften of beeldkwaliteitsplan. Echter, deze instrumenten bevatten geen uitvoeringsplicht en de sturing blijft beperkt tot wat wettelijk mogelijk is. Met privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomsten en gronduitgifte is meer sturing mogelijk.

Actief grondbeleid vraagt wel om investeringsbereidheid van de gemeente. Vaak gaat het om aankopen van gronden om zodoende letterlijk positie te verwerven binnen de ontwikkelopgave.

Voor deze investeringen dient dekking te worden gevonden, wat gevolgen heeft voor de gemeentelijke schuldpositie.

Ten tweede ziet de investeringsbereidheid op de organisatiestructuur en -capaciteit. Dit gaat zowel om de kwalitatieve en kwantitatieve investering die de gemeente bereid is te doen. Aangezien de grondexploitatie een tijdelijk karakter heeft, heeft deze investering ook impact op de (tijdelijke) inzetbaarheid van de ambtelijke organisatie.

Met het doen van (voor)investeringen haalt de gemeente vaak meer risico naar zich toe. Om die reden speelt ook het grondeigendom een rol bij de afweging voor een vorm van grondbeleid te kiezen. Indien de gemeente het grondeigendom reeds heeft kan het meer voor de hand liggen actief grondbeleid te voeren omdat het risico te overzien is, dan wel kan worden gereduceerd door de betreffende locatie tot ontwikkeling te brengen. In Tabel 2.1 is een gedetailleerd overzicht gegeven van de voor- en nadelen van de verschillende vormen grondbeleid.

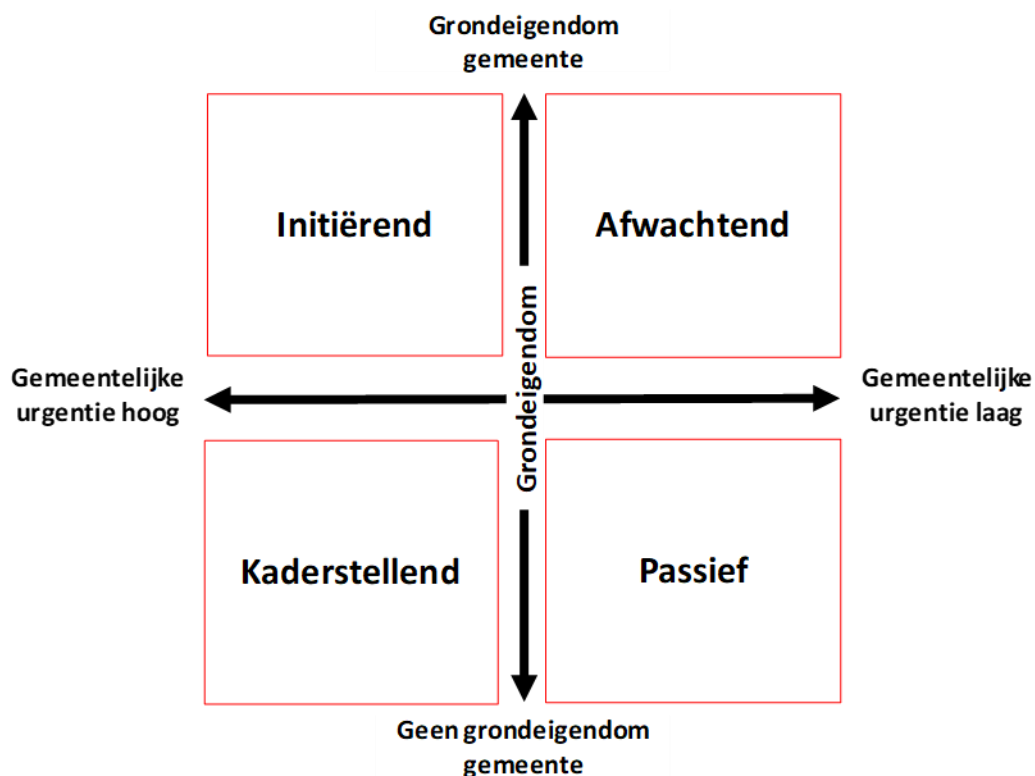
Tabel 2.1: Voor- en nadelen vormen van grondbeleid

Vorm	Voordelen	Nadelen
Actief grondbeleid	• Maximale privaatrechtelijke sturing op doelstellingen en planontwikkeling mogelijk • Markt- en onderhandelings-positie • Mogelijkheid om ruimtelijke beleidsdoelstellingen optimaal te realiseren • Positief exploitatieresultaat volledig voor gemeente	• Financiële ruimte nodig in de begroting om voorinvesteringen te doen en risico's op te kunnen vangen. Gevolgen voor de gemeentelijke schuldpositie • Negatief exploitatieresultaat volledig voor gemeente • Gemeente draagt alle risico's • Hogere belasting ambtelijke organisatie en (tijdelijke) inrichting van de organisatie • Bij aankoop vastgoed risico op leegstand en kraak.
Faciliterend grondbeleid	• Minder risico's, omdat marktpartijen de risicodragende partijen zijn • Geen bemoeienis met het bouw- en woonrijp maken van de gronden en de gronduitgifte. De gemeente beperkt zich tot het scheppen van de noodzakelijke	• Mogelijkheid tot sturing op ruimtelijke beleidsdoelstellingen is begrensd tot de planologische procedures, het Kostenverhaalsregel in omgevingsplan of de anterieure of posterieure overeenkomst

	randvoorwaarden en toetsing • De Omgevingswet maakt sturing mogelijk op doel-stellingen en planinvulling	• Extra resultaat van de grondontwikkeling is niet voor de gemeente • Kostenverhaal is slechts mogelijk voor zover de kosten zijn vermeld op de wettelijke kostensoortenlijst
PPS	• Verdeling risico's • Meer mogelijkheden tot sturing/regie dan bij faciliterend grondbeleid • Profijt van elkaars expertise • Negatieve grondexploitatie-resultaten delen met private partij(en)	• Positieve grondexploitatie-resultaten delen met private partijen • Samenwerken resulteert vaak in compromissen sluiten, waardoor de gemeentelijke ambities niet altijd geheel gerealiseerd kunnen worden • 'Stroperige' besluitvorming (veelvuldig en nauwkeurige afstemming nodig, terugkoppeling naar beide besturen)

Figuur 2.2 laat de rollen zien die de gemeente inneemt afhankelijk van het grondeigendom en de urgentie om de ruimtelijke ontwikkeling te realiseren. De urgentie volgt uit een sociaal-maatschappelijk doel of een gemeentelijke beleidsambitie. Deze ambitie kan volkshuisvestelijk of economisch zijn, maar kan ook vanuit een mobiliteits- of duurzaamheidsoogpunt ingegeven worden.

Figuur 2.2: Rollen van regievorming en gemeentelijke grondposities



De volgende vier rollen zijn te onderscheiden:

- **Initiërend:** De gemeente stuurt de voor haar gewenste ruimtelijke ontwikkeling door eigen grondposities in te zetten. Indien nodig zal de gemeente aanvullend benodigde gronden verwerven om het plan te realiseren. De gemeente voert actief grondbeleid en de grondexploitatie. Op de balans is er sprake van bouwgrond in exploitatie.
- **Afwachtend:** De gemeente kan strategisch gronden bezitten of aankopen waarvoor binnen afzienbare tijd nog geen concrete ontwerpplannen zijn. De gemeente beheert deze gronden om later te ontwikkelen of in te zetten voor kavelruil. Deze gronden categoriseren conform de BBV als materiële vaste activa (MVA) en voorraad grond (ruilgronden) op de gemeentelijke balans. Onderdeel van MVA zijn 'warme gronden'. Bij deze gronden staat op voorhand vast dat deze als bouwgrond zullen gaan fungeren, maar de operationele grondexploitatie nog niet is vastgesteld.
- **Kaderstellend:** De gemeente geeft uitvoering aan haar publiekrechtelijke rol middels visies en het Omgevingsplan. Door ruimtelijke visies zoals de Woon- en transformatievisie, de mobiliteitsvisie en de Omgevingsvisie stuurt de gemeente de ruimtelijke ontwikkeling en wordt de lange termijnstrategie van de gemeente bekend voor marktpartijen. De gemeente inventariseert actief de mogelijkheden voor ruimtelijke ontwikkeling met marktpartijen en sluit hiervoor overeenkomsten. Het kostenverhaal dat hieruit voortvloeit, is op de balans zichtbaar onder overlopende activa. De kaderstellende rol past binnen de huidige situatie waarin de gemeente weinig grondposities heeft maar wel een hoog ambitieniveau heeft qua ruimtelijke doelstellingen. De gemeente heeft bij het vaststellen van de transitieplan omgevingsplan gekozen voor een vernieuwende invoeringsstrategie die ook goed opgepakt kan worden bij een kaderstellende rol.

- Passief: Vanuit ruimtelijk ontwikkelingsperspectief is er geen gemeentelijke urgentie deze gronden te laten (her)ontwikkelen. 'Slechts' de publiekrechtelijke rol wordt ingevuld. De gemeente toetst initiatieven aan het vigerend ruimtelijk planologisch kader. Een eventueel gewenste wijziging van dit kader wordt per geval beoordeeld.

2.2 Gorinchems grondbeleid

De invulling van de ruimtelijke beleidsdoelen van de gemeente zijn of worden in belangrijke mate vastgelegd in het Gorcums akkoord en de strategische agenda 2019-2032, de Omgevingsvisie Gorinchem 2050 en de Mobiliteitsvisie. Om de doelen uit het ruimtelijke beleid te realiseren is afhankelijk van de situatie een actieve of een faciliterende rol van de gemeente vereist. Deze vorm wordt ook wel situationeel grondbeleid genoemd. Nadat is vastgesteld dat realisatie van een ruimtelijke ontwikkeling urgentie kent is er een afweging nodig om te komen tot de te hanteren vorm van grondbeleid. Het betreft een integrale afweging van een viertal factoren: de gewenste mate van sturing en regie, marktwerking, de investeringsbereidheid en het risicoprofiel.

- Sturing en regie: de mate waarin de gemeente vanwege het maatschappelijk belang van de ruimtelijke ontwikkeling meer invloed wil uitoefenen op de planinvulling, dan middels publiekrechtelijke middelen als het omgevingsplan en de omgevingsvergunning kan worden afgedwongen.
- Marktwerking: in hoeverre de ontwikkeling door marktpartijen wordt opgepakt. Hierbij is tevens van belang of de invulling van het plan dat is geïnitieerd door de marktpartij strookt met de gemeentelijke ambitie.
- Investeringsbereidheid: De mogelijkheid en bereidheid van de gemeente om middelen aan te wenden voor het tot stand brengen van de ruimtelijke ontwikkeling. Deze afweging is zowel financieel, inclusief de gevolgen voor de schuldpositie, als organisatorisch.
- Risicoprofiel: Is er tevens bereidheid en ruimte om eventuele risico's gerelateerd aan de ruimtelijke ontwikkeling op te vangen.

Een actief grondbeleid leidt tot het voeren van een grondexploitatie of het aangaan van een publiek private samenwerking. Een faciliterend grondbeleid wordt ingevuld door het sluiten van anterieure overeenkomsten of het vaststellen van kostenverhaalsregels in het omgevingsplan. Beide vormen van grondbeleid vergen ambtelijke kennis en inzet en vragen de inzet van het publiekrechtelijk instrumentarium.

De gemeente hanteert een situationeel grondbeleid en maakt een integrale afweging voor het te hanteren grondbeleid op basis van de volgende gronden: mate van gewenste sturing, het aanwezig zijn van marktwerking, de bereidheid financiële middelen en organisatiecapaciteit in te zetten en een acceptabel risicoprofiel.

De keuze voor het gewenste te voeren grondbeleid wordt in de volgende situaties gemaakt: bij een particulier initiatief waarbij sprake is van gemengd grondbezit (met minimaal 0,5 ha gemeentelijk grondbezit), bij bestaand gemeentelijk grondbezit, bij de uitvoering van ruimtelijk gewenst beleid en bij eigendommen van derden die te koop worden aangeboden.

- Als een particulier initiatief voldoet aan de ruimtelijke en maatschappelijke doelstelling van de gemeente, kan de gemeente hieraan medewerking verlenen en hiervoor de kaders meegeven. Faciliterend grondbeleid is dan vanzelfsprekend en kostenverhaal is aan de orde, tenzij er sprake is van gemengd grondbezit, dan dient een afweging plaats te vinden;
- Soms heeft de gemeente het eigendom en dient een afweging plaats te vinden of een ruimtelijke (her)ontwikkeling wenselijk is, binnen welke kaders of en hoe dit in de markt

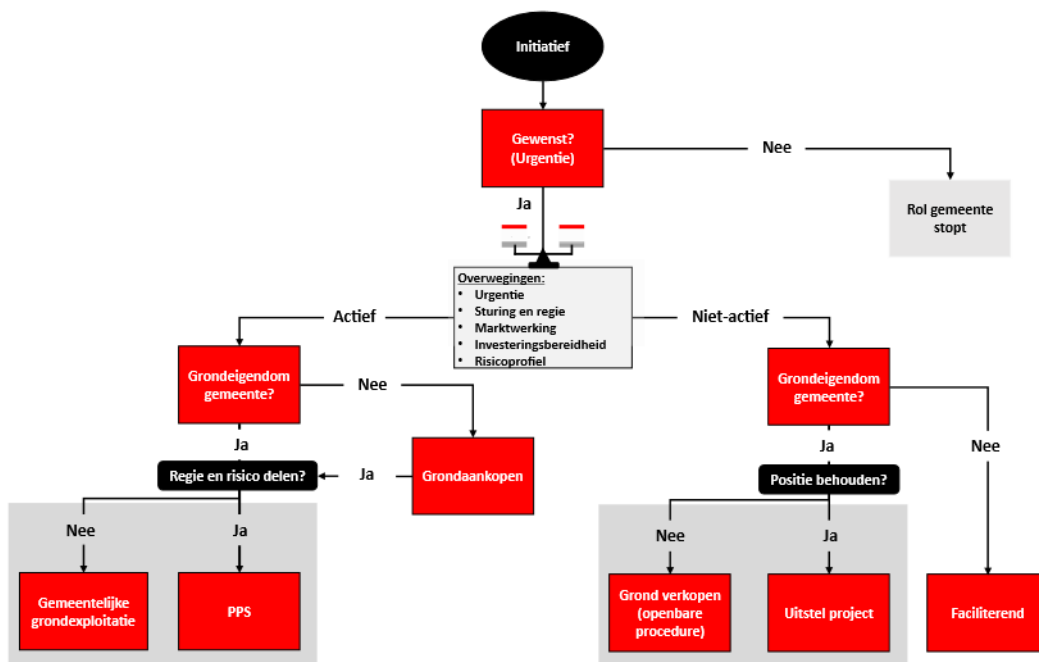
wordt gezet. Bijvoorbeeld bij vrijkomende schoollocaties. Conform het transitieplan omgevingsplan zet de gemeente hier in op vernieuwende manieren om ruimtelijke doelstellingen te bereiken.

- Ook bij een wenselijke ruimtelijke ontwikkeling waar de gemeente nog geen grondeigendom heeft, is een afwegingskader voor actief of faciliterend grondbeleid een instrument dat bij de initiatieffase moet worden ingezet. Hierbij wordt de aantekening gemaakt dat een actieve rol vraagt om een hoge investeringsbereidheid.
- Eigendom van andere overheden of (voormalige) nutsbedrijven wordt vaak eerst te koop aangeboden aan de gemeente, omdat dit privaatrechtelijk destijds is overeengekomen (recht van eerste koop). Maar ook noodlijdende of vertrekkende bedrijven kunnen hun eigendom te koop aanbieden aan de gemeente. Ook dan dient de gemeente een afwegingskader te hebben om te bepalen of actief of faciliterend wordt opgetreden. Enerzijds zijn dit type vraagstukken buitenkansjes om zelf actiever aan de knoppen te zitten, anderzijds vraagt dit wederom om een hoge investeringsbereidheid met onzekere uitkomst.

Vaak wordt de keuze van het type grondbeleid al ingegeven door de grondposities van private partijen als ontwikkelaars.

Maar ook in deze gevallen kan de gemeente een strategie kiezen om haar doelstellingen te realiseren door inzet van de tot haar beschikking staande instrumenten. Met behulp van de keuzeboom (Figuur 2.3) kan de gemeente haar rol bepalen.

Figuur 2.3: keuzeboom grondbeleid bij initiatief met gemengd grondbezit



De raad stelt bij de start van een ruimtelijke ontwikkeling in de initiatieffase op voordracht van het college de gemeentelijke rol en het type grondbeleid vast aan de hand van het afwegingskader. De raad doet die bij ontwikkelingen vanaf 0,5 ha en waar sprake is van gemengd grondbezit.

In andere gevallen heeft het college de bevoegdheid om het grondbeleid te bepalen. In het volgende hoofdstuk wordt aangegeven hoe het grondbeleidsinstrumentarium ingezet kan worden om de gemeentelijke doelen te bereiken.

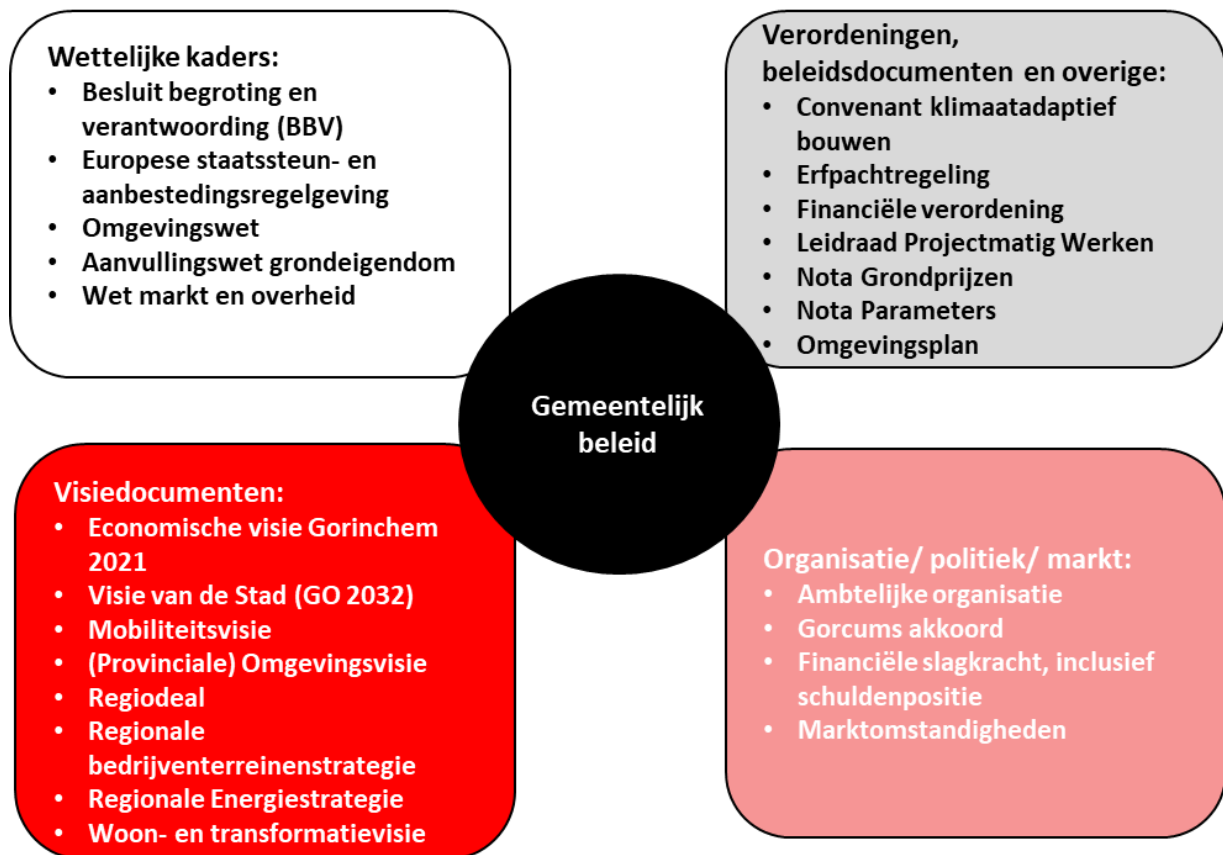
3. Kaders en instrumenten van grondbeleid

Het grondbeleid kent verschillende instrumenten. Deze instrumenten volgen uit en zijn gebonden aan de wettelijke en ruimtelijke kaders. Daarnaast bepaalt de keuze voor actief of faciliterend grondbeleid het in te zetten instrumentarium.

3.1 Wettelijke en ruimtelijke kaders

Grondbeleid dient gezien te worden binnen de vastgestelde wettelijke en ruimtelijke kaders. De kaders zijn te onderscheiden in wetgeving, beleid en visie. Daarbij komt tevens de invloed van de markt en de gemeentelijke middelen. In Figuur 3.1 zijn de kaders schematisch weergegeven.

Figuur 3.1: schema wettelijke en ruimtelijke kaders bij grondbeleid



NB: in 2026 treedt mogelijk de Wet versterking regie volkshuisvesting in werking.

3.2 Instrumentarium grondbeleid

Als de rol van de gemeente in een ontwikkeling duidelijk is, wordt gekeken welke instrumenten ingezet kunnen worden om het initiatief te realiseren. In een actieve rol kan de gemeente andere instrumenten inzetten dan wanneer zij faciliterend optreedt. In Tabel 3.1 is te zien welke instrumenten de gemeente per type grondbeleid tot haar beschikking heeft.

Tabel 3.1: Instrumenten van het grondbeleid

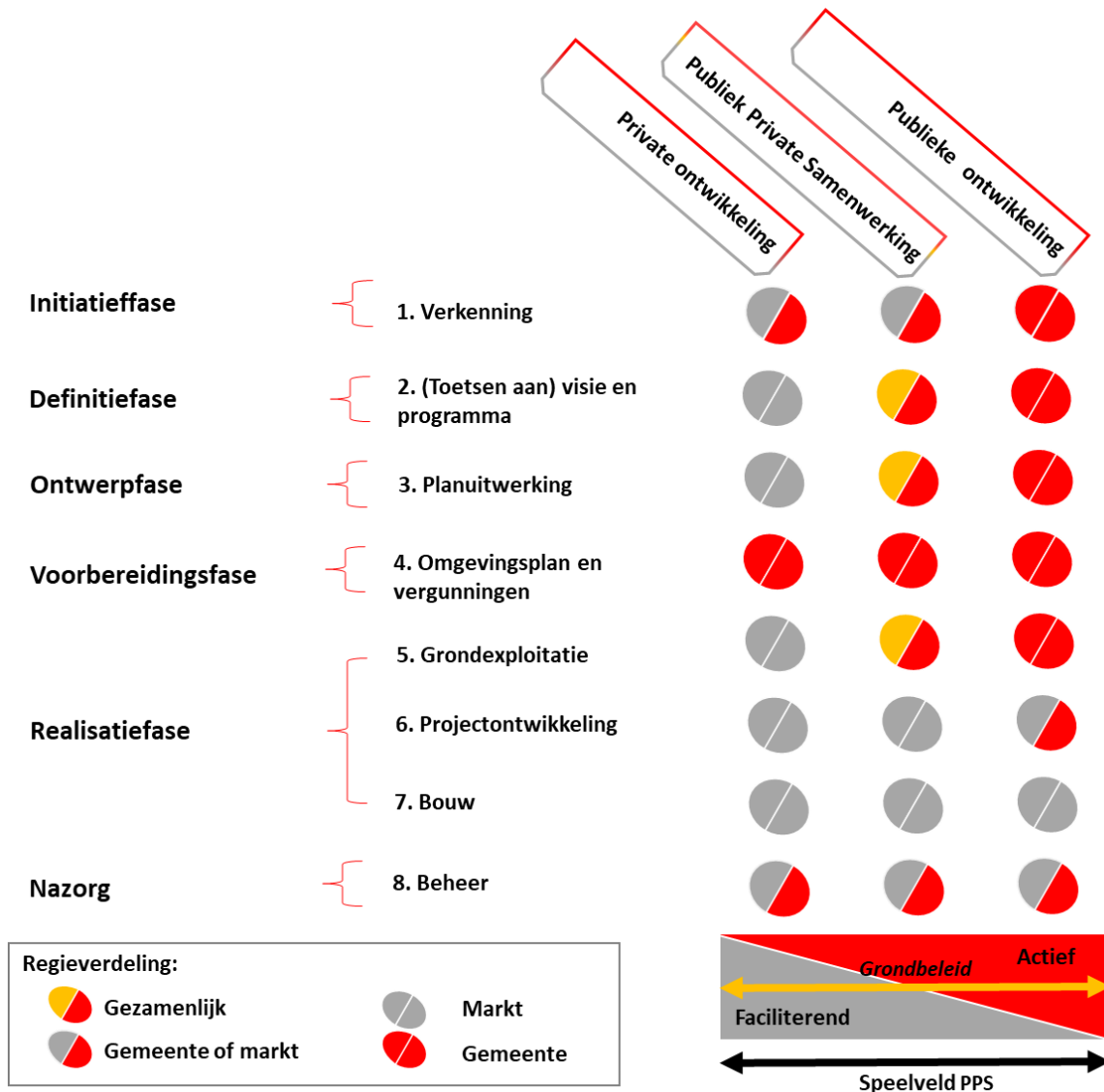
Grondbeleid	Privaatrechtelijke instrumenten	Publiekrechtelijke instrumenten
Actief/PPS	• Intentie-, samenwerkings- en/of realisatieovereenkomst • Bouw- en woonrijp maken • Gronduitgifte	• Voorkeursrecht • Onteigening
Faciliterend	• Samenwerkingsbrief • Anterieure overeenkomst • Concessieovereenkomst (doorleggen aanbestedingsplicht) • Posterieure overeenkomst	• Omgevingsvisie • Omgevingsplan • Kostenverhaalsregel in omgevingsplan • Omgevingsvergunning

4. Grondbeleid bij ruimtelijke ontwikkeling

Na het behandelen van de theoretische kant van het grondbeleid in de vorige hoofdstukken, gaat dit hoofdstuk in op de uitvoering van het grondbeleid. Welke fases zijn te herkennen en welke rol speelt de gemeente in deze fases. Op deze vragen wordt antwoord gegeven per hoofdvorm van het grondbeleid.

De keuze en vorm van samenwerking tussen gemeente en marktpartijen is veelal een direct en logisch gevolg van de grondpositie en de gewenste gemeentelijke sturing op de ruimtelijke ontwikkeling. Verder spelen ambtelijke capaciteit, complexiteit, investeringsbereidheid, (financiële) risico's en looptijd van de ruimtelijke ontwikkeling een belangrijke rol in de keuze van de ruimtelijke ontwikkelingsmodellen. Grofweg is onderscheid te maken in 3 modellen: publieke ontwikkeling, private ontwikkeling en publiek-private samenwerking. Voor elk model geldt dat gedurende het proces van de ruimtelijke ontwikkeling taken en verantwoordelijkheden bij de publieke of private partij liggen, dan wel gezamenlijk worden gedragen. In Figuur 4.1 is deze verdeling aangegeven aan de hand van de projectfasen van ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Gorinchem.

Figuur 4.1: Schematische weergave ruimtelijke ontwikkelingsmodellen



4.1 Publieke ontwikkeling

Bij publieke ontwikkeling voert de gemeente een actief grondbeleid door zelf de beoogde ruimtelijke ontwikkeling te realiseren. Hiertoe wordt door de raad een grondexploitatie geopend. Via dit beleid wordt initiërende sturing aan de ontwikkeling gegeven. Indien de keuze in de initiatiefase is gevallen op actief grondbeleid en het blijkt dat er een haalbare opdracht is op basis van de eerste (financiële) verkenningen kan de planontwikkeling van het gebied beginnen. Voor de voorbereidingskosten wordt jaarlijks in de begroting budget opgenomen.

Voor de voorbereidingskosten wordt jaarlijks budget in de begroting opgenomen. Mocht de publieke ontwikkeling resulteren in een grondexploitatie, worden de kosten ingebracht bij de desbetreffende grondexploitatie.

De eerstvolgende stap is het bepalen van de ruimtelijke strategie; wat wil de gemeente met het gebied (definitiefase). Vervolgens worden er diverse scenario's bedacht en uitgewerkt. In de scenario's wordt onder andere gekeken naar de gevolgen van bouwprogrammering, fasering, economische en maatschappelijke ontwikkelingen voor het plan (ontwerpfase). In de meeste gevallen noodzaakt de ruimtelijke ontwikkeling ook een wijziging van het Omgevingsplan. Met het in procedure brengen van deze wijziging, opent de raad een grondexploitatie. Daarnaast dient voor

sloop en grond- en bouwwerkzaamheden een vergunning te worden verleend. Dit gebeurt in de voorbereidingsfase samen met het opstellen van de contractstukken om het project te starten.

Na de voorbereidingsfase kan er gestart worden met de realisatiefase. Onderdeel van de realisatiefase is de bouwgrond in exploitatie, beter bekend als grondexploitatie. Vanwege het belang van de grondexploitatie is een aantal kaders en toelichting per onderdeel van de grondexploitatie geformuleerd in de volgende sub paragrafen 4.1.1 tot en met 4.1.4.

4.1.1 Verwerving

Bij publieke ontwikkeling geeft de gemeente uitvoer aan de ruimtelijke ontwikkeling op gronden die zij in eigendom heeft, dan wel nog dient aan te kopen.

Uit de Gemeentewet vloeit voort dat het verwerven van gronden een bevoegdheid van het college is. De raad heeft als taak het budget hiervoor beschikbaar te stellen. Dit doet de raad door het vaststellen van de grondexploitatie. Binnen dit kader is het college bevoegd om transacties te sluiten. Om in onvoorziene gevallen in te kunnen spelen op de vastgoed- en grondmarkt en snel tot besluitvorming over te kunnen gaan, is het college onder voorwaarden bevoegd om onherroepelijke aankopen te doen van grond en eventuele opstallen tegen taxatiewaarde met een plafond van € 3 miljoen (per transactie). Dit bedrag is inclusief alle bijkomende en gerelateerde kosten. De aankopen moeten een gemeentelijk doel dienen dat is omschreven in de Woon- en transformatievisie, Mobiliteitsvisie, of op andere wijze in beleid is verankerd. Het college legt achteraf financiële en inhoudelijke verantwoording af via een raadsinformatiebrief, uiterlijk binnen 2 weken nadat eventuele geheimhouding rondom de aankoop niet meer van toepassing is. Tevens zal het college in de raadsinformatiebrief om financiële dekking verzoeken van de onvoorziene aankoop.

Daarnaast is het college bevoegd tot de aankoop van gronden en panden waarop het voorkeursrecht gevestigd is. De raad wordt van alle verwervingen na het collegebesluit in kennis gesteld.

- Het college is bevoegd om transacties te sluiten die vallen binnen de door de raad vastgestelde grondexploitatie
- Het college heeft de bevoegdheid tot het doen van onvoorziene grondaankopen, inclusief de bijkomende kosten, onder de volgende voorwaarden:
 - I. Het college heeft goedkeuring tot een bedrag van € 3.000.000;
 - II. De aankoop moet passen binnen visie en beleid van de gemeente; en
 - III. Het college legt achteraf financiële en inhoudelijke verantwoording af aan de raad en verzoekt financiële dekking voor de onvoorziene aankoop.
 - IV. Genoemde verantwoording doet het college middels een raadsinformatiebrief en vindt plaats binnen 2 weken na het vervullen van ontbindende voorwaarden/toezeggingen die verband houden met geheimhouding rondom de aankoop.
- Het college is bevoegd om onherroepelijke transacties te sluiten met eigenaren van onroerende zaken waarop het voorkeursrecht is gevestigd binnen het kader van de grondexploitatie of binnen de bevoegdheid tot het doen van onvoorziene grondaankopen

4.1.2 Tijdelijk beheer

In veel voorkomende gevallen, bijvoorbeeld bij strategische aankopen, verwerft de gemeente niet alleen gronden, maar ook opstallen die tijdelijk beheerd moeten worden. Zeker bij een strategische aankoop kan een lange tijd verstrijken voordat het plan wordt gerealiseerd. Aan het beheer van eigendommen zijn kosten verbonden die worden gemaakt in het kader van de grondexploitatie. Vanuit deze optiek bezien ligt het voor de hand dat deze kosten toerekenbaar zijn aan de grondexploitatie. Het beheer van eigendommen impliceert het beheersen van kosten en optimaliseren van opbrengsten door bijvoorbeeld het verhuren of verpachten van de gronden en opstallen.

Het is daarom van belang deze netto kosten zo laag mogelijk te houden zonder dat dit de omgeving schaadt. Dit vraagt om een aanpak, waarvoor het college de uitgangspunten vaststelt in een op te stellen beheerplan.

Voor het tijdelijk beheer van eigendommen die zijn aangekocht in het kader van het voeren van grondbeleid, stelt het college uitgangspunten vast in een beheerplan voor:

- de mogelijkheden van tijdelijk en experimenteel gebruik;
- de termijn van beschikbaarheid; en
- de risico's die aan het beheer en gebruik verbonden zijn.

4.1.3 Bouw- en woonrijpmaken

Na verwerving van de gronden, dienen deze bouw- en woonrijp gemaakt te worden. Bouwrijp maken is het geschikt maken van gronden voor de inrichting van de openbare ruimte en de realisatie van opstallen. Hierna kan de openbare ruimte (verharding, groen, water, speelvoorzieningen etc.) ingericht worden (woonrijp maken). In dit proces ligt de nadruk op de kostenbeheersing. Met name door de exploitatiegebieden gefaseerd te ontwikkelen, wordt ervoor gezorgd dat de kosten zo minimaal mogelijk voor de baten uitlopen. De planeconoom dient de budgetaanvragen die vanuit de vakafdelingen komen te toetsen aan de grondexploitatie en met de projectleider te sturen op beheersing van de kosten.

Als het gebied woonrijp is gemaakt begint de nazorgfase. Gedurende een halfjaar tot één jaar blijft de openbare ruimte in de grondexploitatie. Inboet en herstraten kan aan de orde zijn als gevolg van de nieuwe ontwikkeling.

Na het afsluiten van de grondexploitatie wordt de openbare ruimte onderdeel van het regulier beheer. Voor het onderhoud en beheer van het gebied zijn de reguliere onderhoudsbudgetten bedoeld.

4.1.4 Uitgifte

Zodra gronden bouwrijp zijn, kunnen ze worden uitgegeven. Dit kan onder andere door verkoop of uitgifte in erfpacht. Bij de verkoop van gronden door overheden is het sinds het Didam-arrest (november 2021) verplicht om gelijke kansen te bieden aan alle potentiële gegadigden.

Conform dit arrest worden ruimtelijke ontwikkelingen primair via een openbare procedure aanbesteed. Hierbij kunnen alle in aanmerking komende partijen een bod doen, waarna de grond doorgaans wordt verkocht aan de hoogste bieder die voldoet aan de gestelde criteria.

In uitzonderlijke gevallen, wanneer objectief, toetsbaar en redelijk gemotiveerd kan worden aangetoond dat er slechts één serieuze gegadigde is, kan een onderhandse verkoop plaatsvinden. Dit geldt ook voor burgerinitiatieven; een één-op-één verkoop is alleen mogelijk als aangetoond kan worden dat zij de enige serieuze gegadigde zijn.

In alle gevallen dient de verkoopprijs marktconform te zijn om het risico op ongeoorloofde staatssteun te voorkomen. Dit wordt doorgaans vastgesteld middels een onafhankelijke taxatie.

- Bouwrijpe grond wordt via een openbare procedure verkocht;
- In uitzonderlijke gevallen kan onderhandse verkoop plaatsvinden;
- De verkoopprijs moet voldoen aan de criteria uit de Uitvoeringsnota Grondprijzen.

Erfpacht

Bij erfpacht behoudt de gemeente het eigendom van de grond. De erfpachter betaalt een jaarlijkse vergoeding (canon) voor rente en bijkomende kosten. Om erfpacht ook in Gorinchem mogelijk te maken heeft de raad in 2009 besloten een erfpachtregeling voor bouwgrond van nieuwbouwwoningen in Gorinchem in werking te stellen. Dezelfde erfpachtregeling wordt voor bedrijven gebruikt.

In de huidige economische tijd is er geen noodzaak meer tot het aanbieden van erfpacht als uitgiftemogelijkheid. Om deze reden wordt verkoop geprefereerd, tenzij de gemeente regie wenst te houden over de desbetreffende grond.

- Erfpacht wordt niet actief als mogelijke uitgiftevorm aangeboden
- Bestaande erfpachtcontracten worden waar mogelijk beëindigd en gronden worden verkocht, tenzij de gemeente de regie wenst te houden over deze grond

Grondprijsbeleid

Bij de uitgifte van bouwgrond zijn de grondprijzen van essentieel belang. Het uitgangspunt is een eenduidig en transparant grondprijsstelsel.

Een dergelijk stelsel gaat uit van een marktconforme grondprijs, die bij een bestemming past, en waarbij ook flexibel kan worden ingespeeld op uitzonderlijke situaties. Voor de vaststelling van de grondprijzen wordt een functieafhankelijke methodiek gehanteerd.

Verder is de grondprijs in hoge mate afhankelijk van de locatie zoals de nabijheid van voorzieningen. Bij bedrijvigheid spelen factoren als zichtbaarheid en verkeersontsluiting een aanvullende rol. Per gebruiksfunctie is dit vertaald in de volgende uitgangspunten. Meer toelichting is gegeven in de Nota Grondprijzen.

Tabel 4.1: Grondprijsbepalingsmethodieken

Type gebruiksfunctie	Berekeningsmethodiek
Sociale woningbouw (conform begrenzing WWS-puntensysteem)	Grondprijs per kavel of gestapelde eenheid
Middeldure huur (conform begrenzing WWS-puntensysteem)	Residuele grondwaarde ²
Betaalbare koop (vastgesteld landelijk beleid)	Residuele grondwaarde
Vrije sector (huur en koop) woningbouw - projectmatig	Residuele grondwaarde
Vrije sector woningbouw - zelfrealisatie	Grondprijs per m2
Kantoren en bedrijven	Comparatief per m2 kavel of bruto vloeroppervlak (bvo) ³
Voorzieningen algemeen (niet-commercieel) belang	Grondprijs per m2
Overige voorzieningen	Comparatief per m2 bvo

² Residuele grondwaarde methode is het verschil tussen de totale opbrengstwaarde van de (te realiseren) opstal minus de stichtingskosten van de opstal. Het residu is de grondprijs.

³ Comparatieve methode is een vergelijk met gerealiseerde transacties van omliggende of vergelijkbare objecten.

4.2 Private ontwikkeling

Bij private ontwikkeling zijn of komen de gronden in eigendom van de particuliere initiatiefnemer waardoor de gemeente, afhankelijk van de urgentie het gebied te ontwikkelen, een actief faciliterende of passieve rol zal aannemen. In de faciliterende rol stuurt de gemeente vooral voor de start van het project in de initiatieffase en in de nazorgfase.

Bij faciliterend grondbeleid worden particuliere initiatieven beoordeeld en (als het past binnen het beleid) mogelijk gemaakt. De gemeente toetst bijvoorbeeld plannen voor de bouw van één of enkele woningen. Zij maakt hiervoor kosten die de gemeente onder voorwaarden kan en soms wettelijk moet verhalen. De kosten betreffen de plankosten, maar soms ook uitvoeringskosten bij de aanleg van openbaar gebied of kosten van bovenwijkse voorzieningen.

Bij voorkeur wordt voor particuliere initiatieven een AOK gesloten. Mocht er niet minnelijk tot overeenstemming worden gekomen over de voorwaarden van een dergelijke overeenkomst, dan rest de gemeente de inzet van het publiekrechtelijke Kostenverhaalsregel in het Omgevingsplan. Het kostenverhaal is verder uitgewerkt in hoofdstuk 5 en het Uitvoeringsprogramma.

4.2.1 Proces beoordelen plan

Een particulier initiatief wordt conform beleid van de Omgevingstafel getoetst aan het gemeentelijk beleid. De toetsing vindt in ieder geval plaats op het gebied van de Woon- en transformatievisie, parkeren/verkeer/ontsluiting, stedenbouwkundig/beeldkwaliteit/welstand, vormgeving en inrichting openbaar gebied, planschade en gevolgen voor (kostenverhaal van) bovenwijkse voorzieningen.

De initiatiefnemer past zijn plan al dan niet aan en stelt een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) of omgevingsplan op. De bopa of omgevingsplan dient vervolgens te worden vastgesteld door het college of de gemeenteraad. Het plan en de afspraken rondom kostenverhaal zijn de basis voor een AOK. Hierbij wordt het planschaderisico neergelegd bij de initiatiefnemer. Verder bevat de AOK werkafspraken waaraan een plan wordt getoetst, welke termijnen er gelden en wat er wordt verwacht van de initiatiefnemer. Na het sluiten van een overeenkomst kan het plan in (planologische) procedure gaan.

Bij voorkeur wordt een AOK gesloten met een particuliere initiatiefnemer. Bij geen overeenstemming worden kostenverhaalsregels bij het Omgevingsplan vastgesteld.

4.2.2 Aanleg openbaar gebied

Wanneer een particulier initiatief leidt tot aanpassing van bestaande openbare ruimte of realisatie van nieuwe openbare ruimte (zoals openbare parkeerplaatsen), heeft de gemeente een belangrijke rol in het beoordelen van de inrichtingsplannen. De gemeente stelt vooraf kwaliteitseisen op waaraan de inrichting moet voldoen.

Als de aanleg in opdracht van de gemeente plaatsvindt, worden de kosten van de aanleg van de openbare ruimte verhaald op de initiatiefnemer. Indien de initiatiefnemer de aanlegwerkzaamheden zelf uitvoert, vindt er geen direct kostenverhaal plaats voor de aanleg.

Echter, wanneer een hogere kwaliteit van inrichting wordt voorgestaan dan de gemeentelijke standaard, dient er direct een besluit genomen te worden over de financiering van het daaruit voortvloeiende duurdere beheer. In dergelijke gevallen wordt van de initiatiefnemer verwacht dat zij een bijdrage leveren aan de verhoogde beheerskosten, bijvoorbeeld door middel van een eenmalige afkoopsom of een langdurige beheersovereenkomst.

Deze aanpak zorgt ervoor dat de gemeente niet onvoorzien wordt geconfronteerd met hogere beheerslasten als gevolg van particuliere initiatieven, en dat de kwaliteit van de openbare ruimte op lange termijn gewaarborgd blijft.

Per project wordt de rol van de gemeente in de aanleg van openbare ruimte beoordeeld.

4.3 Publiek Private Samenwerking

De derde vorm van ruimtelijke ontwikkeling is PPS. De wijze waarop de gemeente regie houdt op deze samenwerkingsvorm (en dus op de grondexploitatie) wordt vastgesteld in een samenwerkingsovereenkomst (SOK) tussen de deelnemende partijen en/of een oprichtingsakte van een juridische entiteit (VOF, CV/BV).

Essentieel is dat de SOK voldoende mogelijkheden tot sturing, controle en verantwoording vastlegt. In deze overweging moet worden meegenomen hoe de gemeentelijke positie zich verhoudt tot die van de marktpartij. Bij ruimtelijke ontwikkeling onder een verkenning van de PPS zal de gemeente vaak in de initiatieffase regie voeren, omdat het een plan heeft voor de ontwikkeling van een gebied, waarbij geïnventariseerd wordt of er marktinteresse is en met welke partijen samengewerkt kan worden. Met de partner wordt gezamenlijk een visie en programma opgesteld (definitiefase), waarna gemeente en marktpartij gezamenlijk de verantwoording voor de ontwerpfase op zich nemen.

- Per ontwikkeling vindt de afweging plaats voor een contractuele en/of juridische samenwerking
- Het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst is een bevoegdheid van het college
- De raad wordt achteraf geïnformeerd over de afspraken in de samenwerking

Bij wijzigingen of afwijkingen van de geldende ruimtelijke plannen is de gemeente aan zet in de voorbereidingsfase bij de beoordeling hiervan. Verder zal de gemeente veelal in de projectontwikkelingsfase de regie uitbesteden aan de samenwerkingspartner, echter het blijft een gezamenlijke verantwoording. De grondexploitatie wordt gezamenlijk gevoerd waardoor verantwoording en risico wordt gedeeld. De resterende fases van de ontwikkeling worden uitgevoerd en gemanaged door de samenwerkingspartner en bij overdracht van het openbaar gebied aan het einde van de PPS, zal de gemeente dit onderhouden (nazorgfase).

4.4 Taakverdeling gemeentebestuur

De rol- en taakverdeling van het gemeentebestuur gedurende ruimtelijke ontwikkeling is als volgt gestructureerd.

Tabel 4.2: rol-en taakverdeling gemeentebestuur bij ruimtelijke ontwikkelingen

Fase	Wat	Wanneer	Raad (kaderstellend)	College (uitvoerend)
Initiatief	Vaststelling grondbeleid	Project	Vaststellen vorm grondbeleid (boven de drempel)	Vaststellen vorm grondbeleid (onder de drempel)
	Aangaan van overeenkomsten	Continu		Sluiten (samenwerkings) overeenkomsten
	Samenwerking met derden	Project	Besluit tot deelneming in een	Besluit tot deelneming in een privaatrechtelijke rechtspersoon

privaatrechtelijke rechtspersoon ⁴			
Definitie	Visie	Project	Vaststellen omgevingsvisie
Ontwerp	Stedenbouwkundig programma van eisen	Project	Vaststellen stedenbouwkundig programma van eisen
	Stedenbouwkundig raamwerk	Project	Vaststellen en wijzigen kaderdocument
Realisatie	Verwerving	Continu	• (Definitief) vestigen van voorkeursrecht • Voornemen en besluit tot verzoek onteigening • Vaststellen onteigeningsbesluit • Vaststellen dekking bij onvoorziene grond-aankopen
			• Koopovereenkomsten sluiten • Vaststellen van een verweringsstrategie • (voorlopig) vestigen voorkeursrecht • Voorbereiden onteigening • Onvoorziene (grond)aankopen tot € 3 mln.
	Beheer vastgoed en gronden	Continu	• Kaders in voorbereidingsfase vaststellen bij grond-exploitatie
	Bouw- en woonrijpmaken	Project	• Verhuur gronden • Verpachten gronden • Tijdelijk beheer • Aanbesteding houden

⁴ Conform artikel 160 lid 2 Gemeentewet: Indien de samenwerking in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.

		• Gunnen opdrachten • Vaststellen aanbestedingskaders
Uitgifte	Project	• Vaststellen algemene verkoopvoorwaarden voor verkoop en uitgifte • Uitgiftecontracten aangaan • Keuze selectiemethode

5. Kostenverhaal

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 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 dit hoofdstuk over kostenverhaal gaat het over kostenverhaal op beide niveaus.

De gemeente Gorinchem kende vóór 2024 nog geen beleidsnota voor kostenverhaal en financiële bijdragen. Daardoor is dit een omvangrijk hoofdstuk met veel (nieuwe) beleidslijnen. Omdat het kostenverhaal ook nauw verwant is met de in 2024 in werking getreden Omgevingswet, worden veel beleidslijnen toegelicht met de bron vanuit de Omgevingswet.

Dit hoofdstuk beslaat het beleidsmatige deel van kostenverhaal. Het Uitvoeringsprogramma is een apart document. Dit onderscheid is om de volgende redenen aangebracht:

1. Het uitvoeringsdeel is een dynamisch deel. Het bevat een overzicht van zaken die enerzijds in aanmerking komen voor kostenverhaal danwel voor financiële bijdragen en anderzijds van gebiedsontwikkelingen die in aanmerking komen om daaraan bij te dragen. De onderdelen van beide overzichten veranderen regelmatig, bijvoorbeeld doordat een voorziene gebiedsontwikkeling of een bepaalde openbare voorziening niet doorgaat of doordat er toch meer gebiedsontwikkelingen worden toegestaan of dat blijkt dat er nieuwe openbare voorzieningen wenselijk zijn. Zulke wijzigingen kunnen leiden tot andere bijdragen die worden geleverd van degenen die gebiedsontwikkelingen willen realiseren. Bij actualisatie zal daardoor in de regel volstaan kunnen worden met een aanpassing van het uitvoeringsprogramma. Het beleidsmatige deel kan dan in stand blijven.
2. Het Uitvoeringsprogramma wordt vastgesteld als programma in de zin van artikel 3.4 Omgevingswet. De reden daarvan is dat de nota ook betrekking heeft op het verkrijgen van financiële bijdragen voor de ontwikkeling van gebieden. De Omgevingswet bepaalt in artikel 13.22 dat, voor het bedingen van financiële bijdragen in anterieure overeenkomsten, in de omgevingsvisie of in een programma de samenhang moet worden benoemd tussen enerzijds de zaken waarvoor de gemeente een financiële bijdrage wenst te verkrijgen en anderzijds de kostendragende bouwontwikkelingen (de activiteiten). De gemeente Gorinchem kiest ervoor die samenhang in het Uitvoeringsprogramma te benoemen.

In paragraaf 5.1 wordt eerst de een beknopte introductie gegeven van de wettelijke regeling over kostenverhaal en over de financiële bijdragen aan de ontwikkeling van gebieden. Vervolgens zijn situaties geschetst en wordt aangegeven hoe de gemeente daarin handelt. Deze situatieschetsen monden steeds uit in de formulering van één of meer beleidskeuzes.

5.1 De werking van de kostenverhaalsregeling en de regeling financiële bijdragen

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. Het is van belang dat alle kosten, die in het ontwikkelingsproces 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 in 2008, met de Wet ruimtelijke ordening (Wro) een regeling voor vastgesteld. Met de Wro is toen in afdeling 6.4 (de grondexploitatie-regeling) de basis gelegd voor het verhalen van kosten van grondexploitatie. Daartoe werd in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) een kostensoortenlijst opgenomen.

Kostenverhaal werd verplicht voor zaken van deze kostensoortenlijst. De kosten werden verhaald op degenen die (ver)bouwmogelijkheden krijgen en realiseren. Die plicht gold bij bepaalde planologische besluiten, zoals de vaststelling van een bestemmingsplan of het verlenen van een vergunning ter afwijking van het bestemmingsplan op basis van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Kostenverhaal kon voorafgaand aan zo'n planologisch besluit worden verzekerd door het sluiten van een AOK of door gemeentelijke gronduitgifte (de privaatrechtelijke route). Werd het kostenverhaal niet op een dergelijke manier verzekerd dan moet er een publiekrechtelijke basis worden gelegd voor kostenverhaal. Onder de werking van de Wro gebeurde dat door vaststelling van een exploitatieplan. Tot feitelijke betaling werd men verplicht als men toestemming vroeg voor het uitvoeren van de bouwactiviteit. Die basis en het opleggen van deze betalingsplicht worden samen de publiekrechtelijke route genoemd.

Onder de Omgevingswet zijn deze dingen in principe niet anders. De publiekrechtelijke basis is dan geen exploitatieplan. Het kostenverhaal krijgt dan een basis in het omgevingsplan. Daartoe wordt in het omgevingsplan een kostenverhaalsregel opgenomen. De inhoud van die regel vormt de basis voor de berekening van de hoogte van de kostenverhaalsbijdrage.

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 AOK) en een publiekrechtelijke route (een afdwingbare regel voor de betaling van een financiële bijdrage in het omgevingsplan). Zie daarover verder paragraaf 5.5.

5.2 De kostenverhaalsregeling

Wat hierna over de kostenverhaalsregeling wordt toegelicht geldt voor de publiekrechtelijke route, tenzij anders vermeld. Onder de Omgevingswet zijn diverse elementen van de kostenverhaalsregeling anders dan onder de Wro. Voor het aangeven van de werking van de kostenverhaalsregeling in deze nota is het niet nodig alle veranderingen te benoemen. Volstaan wordt met de volgende:

- Wat is de Wro het exploitatieplan was, is vervangen door het opnemen van een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan of in de vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit;
- Het opleggen van een kostenverhaalsbijdrage via een betalingsvoorschrift in de omgevingsvergunning voor het bouwen is vervangen door het opleggen van een kostenverhaalsbijdrage in 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 Wro kende, met het exploitatieplan, één publiekrechtelijk model voor kostenverhaal. 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 stelt geen termijn vast voor de

realisatie van nieuwe functies en oefent geen sturing uit op het proces van 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.

Er zijn ook allerlei overeenkomsten tussen de grondexploitatieregeling van de Wro en de kostenverhaalsregeling van de Omgevingswet. Ook hier wordt volstaan met het aangeven van de belangrijkste punten:

- De kostensoortenlijst is in grote lijnen hetzelfde gebleven. De indeling is wel anders, mede vanwege de introductie van het organische model van kostenverhaal. Om die reden kent de kostensoortenlijst een tabel A (voor het organische en het integrale model) en een tabel B (alleen voor het integrale model). Deze lijst is opgenomen in bijlage 1;
- Het type bouwmogelijkheden waarvoor een kostenverhaalsplicht geldt is gelijk gebleven. Onder de Wro werden ze aangewezen bouwplannen genoemd en onder de Omgevingswet aangewezen bouwactiviteiten. Ze zijn opgesomd in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit en opgenomen in bijlage 2 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. 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.
- 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%.

5.3 De regeling over financiële bijdragen

In de Omgevingswet is een gelijkwaardig onderdeel teruggekeerd voor de financiële bijdrage als bedoeld in de Wro. 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. Doel en strekking van dit artikel zijn volgens de wetsgeschiedenis dezelfde als die van de mogelijkheid zoals de Wro die bood. Het gaat om maatschappelijk belangrijke functies zoals bijvoorbeeld natuur, recreatie en sport, waterberging, infrastructuur, culturele voorzieningen, de uitvoering van reconstructies in het stedelijk en landelijk gebied.

Voor een zestal categorieën van ontwikkelingen kunnen regels over afdwingbare financiële bijdragen in het omgevingsplan worden opgenomen. 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. Samengevat gaat het bij om:

1. Wijziging van de inrichting van het landelijk gebied;

2. Aanleg of wijziging van natuurgebieden;
3. Aanleg van infrastructuur;
4. Aanleg van recreatievoorzieningen;
5. Stedelijke herstructurering;
6. Compensatie van een tekort aan sociale huur- of -koopwoningen.

Ten aanzien van de zesde categorie: 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 betreffen een aantal ongelijksoortige zaken.

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

5.4 Praktijk bij de gemeente Gorinchem

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 Gorinchem heeft op enkele (potentiële) ontwikkellocaties grond in eigendom. Daarnaast hebben private partijen gronden in eigendom. In enkele gevallen hebben zowel gemeente als private partijen gronden in eigendom. 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 (zie ook figuur 2.3). Het kostenverhaal en het streven naar financiële bijdragen doet zich voor in die situaties waarin de gemeente niet alle gronden in eigendom heeft of heeft kunnen of willen verwerven voordat 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 en situaties waarin meerdere private partijen eigendom hebben op een beoogde 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 meeprofiteert 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 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.

5.5 Beleidskeuzes

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 AOK gesloten. Als een initiatief alleen in gewijzigde vorm kan plaatsvinden, wordt een AOK 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 AOK kan worden gesloten.

In zulke gevallen worden allerlei ambtelijke en externe kosten gemaakt. In de regel wordt in anterieure overeenkomsten de afspraak gemaakt dat deze plankosten worden verhaald op de initiatiefnemer. Ook in het 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 AOK tot stand komt en de gemeente dan dus de gemaakte kosten niet alsnog zou kunnen verhalen. Dat leidt tot de volgende beleidsregels:

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 AOK gesloten. Als een initiatief alleen in gewijzigde vorm kan plaatsvinden, wordt een AOK 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 AOK kan worden gesloten.

In zulke gevallen worden allerlei ambtelijke en externe kosten gemaakt. In de regel wordt in anterieure overeenkomsten de afspraak gemaakt dat deze plankosten worden verhaald op de initiatiefnemer. Ook in het 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 AOK tot stand komt en de gemeente dan dus de gemaakte kosten niet alsnog zou kunnen verhalen. Dat leidt tot de volgende beleidsregels:

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

Beleidsregel 2: onder de plankosten verstaat de gemeente 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 ervoor wordt gekozen dat de gemeente onderzoeken verricht.

Beleidsregel 3: om de plankosten te kunnen verhalen wordt, na een eerste verkenningsgesprek, direct een samenwerkingsbrief aangeboden. Zonder ondertekening van zo'n samenwerkingsbrief wordt geen verdere ambtelijke inzet gepleegd.

Beleidsregel 4: in de samenwerkingsbrief wordt uitgegaan van de werkelijk gemaakte kosten. Gewerkt wordt met een voorschot. Wanneer blijkt dat dit te weinig is, heeft de gemeente recht op aanvullende betaling ten opzichte van het voorschot. De werkelijke kosten worden bijgehouden door middel van tijdschrijven.

Partijen gaan met de samenwerkingsbrief een proces in om te komen tot een aanvaardbaar bouwplan. Als het inderdaad lukt daartoe te komen is dat de insteek voor een AOK. Het is van belang dat private partijen dan op voorhand weten welke kosten de gemeente dan gaat verhalen.

Beleidsregel 5: voor de toepassing van de kostenverhaalsregeling gaat de gemeente uit van het verhalen van alle kosten van de kostensoortenlijst, zoals onder meer de plankosten en de kosten van openbare voorzieningen (al dan niet bovenwijks).

Voor het bepalen van plankosten zijn er verschillende manieren. Voor de publiekrechtelijke route heeft de wetgever zelf voorzien in een regeling daarvan in de Omgevingsregeling. 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 de plankostenscan leidt tot een maximum 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 een lager bedrag vaststellen. Gemeenten kunnen ervoor kiezen deze regeling ook toe te passen in de onderhandelingen over anterieure overeenkomsten. Maar voor zulke onderhandelingen kunnen ze ook kiezen voor een eigen raming van de plankosten.

Beleidsregel 6: Bij het aangaan van een AOK wordt de raming van de plankosten gebaseerd op de plankostenscan uit de omgevingsregeling. Deze methode is leidend en wordt standaard toegepast.

Afwijking van de uitkomst van de plankostenscan is alleen toegestaan in uitzonderlijke gevallen, waarbij objectief kan worden aangetoond dat de werkelijke plankosten beduidend hoger of lager zullen uitvallen. In dergelijke situaties moet de afwijking grondig worden onderbouwd en goedgekeurd door het College.

De initiatiefnemer dient bij een verzoek tot afwijking een gedetailleerde kostenonderbouwing te overleggen. Deze onderbouwing wordt door de gemeente kritisch getoetst alvorens een besluit tot afwijking wordt genomen.

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 AOK 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 AOK.

Een samenwerkingsbrief is niet bedoeld als een soort intentie-overeenkomst. Want een samenwerkingsbrief 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 wordt als regel uitgegaan van contractvorming in twee stappen: een samenwerkingsbrief en een AOK. Bij meer ingewikkelde gebiedsontwikkelingen kan een intentie-overeenkomst worden gesloten bij wijze van tussenstap.

Bij faciliterende grondpolitiek zet de gemeente primair in op het sluiten van anterieure overeenkomsten. Echter, in specifieke situaties kiest de gemeente bewust voor een publiekrechtelijke basis voor kostenverhaal. Dit gebeurt in de volgende gevallen:

- Wanneer het niet lukt om overeenstemming te bereiken over een AOK.
- Bij een groot aantal eigenaren, waardoor individuele onderhandelingen onpraktisch zijn.
- Als de tijdsdruk voor het nemen van een planologisch besluit hoog is.

In deze situaties legt de gemeente bij het nemen van het planologische besluit direct een publiekrechtelijke basis voor het kostenverhaal. Deze aanpak waarborgt een efficiënte en rechtvaardige uitvoering van het grondbeleid, ongeacht de omstandigheden.

Beleidsregel 8: wanneer geen samenwerkingsbrief wordt getekend en/of geen AOK tot stand komt en een initiatiefnemer desondanks volhoudt in het verzoek om planologische medewerking, zal het kostenverhaal publiekrechtelijk worden geregeld als besloten wordt deze planologische medewerking te verlenen. Er zal dan een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan worden opgenomen. Dat wordt ook gedaan als het niet private partijen zijn die om planologische medewerking vragen, maar de gemeente uit eigen beweging een planologisch besluit neemt voor een ontwikkellocatie en niet met alle eigenaren een AOK heeft gesloten.

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 ambtelijke 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 AOK aan te gaan en de publiekrechtelijke route van kostenverhaal te vermijden.

Beleidsregel 9: De gemeente sluit anterieure overeenkomsten bij ruimtelijke ontwikkelingen, tenzij één van de volgende uitzonderingssituaties van toepassing is:

- een ontwikkellocatie heeft zoveel eigenaren dat het met iedereen onderhandelen over een AOK te omslachtig is in vergelijking met het opnemen van een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan;
- onderhandelingen over een AOK duren te lang terwijl de gemeente belang heeft bij voortgang met de vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan;
- de uitkomst van een Bibob-toets, indien aan de orde, levert onvoldoende waarborgen op voor de integriteit van de wederpartij;

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 AOKen aan te gaan, zal de gemeente een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan opnemen.

De kostenverhaalsregeling kent een zogenaamde kruimelgevallenregeling (artikel 8.14 Omgevingsbesluit). Deze regeling geldt 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 bijlage IV 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 beleidskeus 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. Met name het eerste element vergt uitzoekwerk van het ambtelijk apparaat.

Beleidsregel 10: wanneer een situatie valt onder de kruimelgevallenregeling van het kostenverhaal kiest de gemeente ervoor de kostenverhaalsregeling toe te passen.

De kostenverhaalsregeling is niet altijd van toepassing. 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 de publiekrechtelijke route van kostenverhaal niet mogelijk. Dat kan tot gevolg hebben dat onderhandelingen over een AOK om die reden niet slagen.

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 ze 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 worden leges geheven voor de ambtelijke inzet op grond van de gemeentelijke legesverordening.

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 relevant zijn voor maatschappelijke voorzieningen, of voor gevallen waarin infrastructurele ingrepen, die weliswaar op de kostensoortenlijst van de kostenverhaalsregeling 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: de gemeente maakt gebruik van de regeling voor financiële bijdragen. Getracht zal worden privaatrechtelijk overeenstemming te bereiken. Slaagt dat niet dan wordt, voor zover mogelijk, in het omgevingsplan een regel opgenomen over een afdwingbare financiële bijdrage.

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. 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.

Beleidsregel 13: voor toerekening van kosten gaat de gemeente uit van openbare voorzieningen en zaken waarvoor de gemeente financiële bijdragen wil verkrijgen die niet ouder zijn dan 15 jaar.

Beleidsregel 14: voor toerekening gaat de gemeente uit van openbare voorzieningen en zaken waarvoor de gemeente financiële bijdragen wil verkrijgen die niet later worden voorzien dan binnen 15 jaar. Deze termijn geldt ook voor de toekomstige te verwachten bouwontwikkeling als kostendrager.

De kostenverhaalsregeling kent, voor de publiekrechtelijke route, een toetsing aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (PTP). Met deze criteria wordt bedoeld:

- profijt: het kostenverhaalsgebied moet nut hebben van de voorzieningen en maatregelen waarvoor kosten worden gemaakt;
- proportionaliteit: de kosten worden verdeeld naar rato van het profijt. Als een locatie meer profijt heeft van een voorziening of maatregel dan draagt deze locatie meer bij;
- toerekenbaarheid: er moet causaal verband zijn tussen de kosten en hetgeen in het kostenverhaalsgebied wordt ontwikkeld.

Deze criteria 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 meeprofiteert van deze aanpassing. Volgens de PTP-criteria zou dan geen 100% van de aanpassingskosten op deze private partij kunnen worden verhaald. Dat zou echter niet reëel zijn omdat het nieuwbouwplan de enige veroorzaker is. 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 wordt, waar dat reëel is, uitgegaan 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 overige functies profiteren is het aantal m² uitgeefbaar of m² bvo een geschikte maatstaf. Als zowel gronden met

woningen als gronden met overige functies profiteren is het van belang om de m2 overige functies om te rekenen naar aantal woningen. Voor 1 woning wordt 100 m2 kavel of bvo aangehouden⁵.

Vervolgens wordt naar draagkracht en programma een financiële bijdrage bepaald. De bijdragen worden hieronder weergegeven:

Tabel 5.1: financiële bijdrage per functie en woningbouwsegment

Functie	Bijdrage	Per
Niet-woningbouw	€ 500	100 m2 kavel of bvo
Sociale huur (incl. goedkope koop)	€ 300	Woning
Middeldure huur / betaalbare koop	€ 1.200	Woning
Vrije sector	€ 2.300	Woning

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 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 daarenboven vanwege het uitzicht op het park. Deze zone zou dan zwaarder belast kunnen worden met een kostenverhaalsaandeel dan de daar achter gelegen zone.

Beleidsregel 16: voor de toerekening wordt uitgegaan van de aantallen woningen en m2 bvo of kavel niet-wonen, per profiterend gebied. Als er binnen de profiterende gebieden verschil is in mate van profijt, kan de gemeente 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 ontwikkellocatie 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 17: voor zover bestaand bebouwd gebied ook profijt ondervindt, wordt het proportionele deel van de kosten dat aan bestaand bebouwd gebied wordt toegerekend (voor zover dat niet contractueel kan worden afgewenteld op ontwikkelende partijen) door de algemene dienst gedragen.

⁵ Bij niet-woningbouw geldt dat op basis van de FSI wordt afgerekend; bij een FSI > 1 wordt per m2 bvo afgerekend, bij een FSI < 1 per m2 kavel. Deze systematiek is analoog aan de grondprijsbepaling.

6. Grote binnenstedelijke transformatie

In de Omgevingsvisie zijn twee binnenstedelijke transformatiegebieden, de zogeheten 'Vleugels van de stad', aangewezen om invulling te geven aan de gemeentelijke groeiambitie. Hiervoor is een gebiedspaspoort vastgesteld. De komende periode zal het accent van het grondbeleid gaan verschuiven naar het activeren dan wel faciliteren van deze ruimtelijke ontwikkelingen. Te meer omdat, met uitzondering van de grondexploitatie bedrijventerrein Groote Haar, de huidige nog lopende gemeentelijke grondexploitaties naar verwachting binnen enkele jaren worden afgesloten. Evenmin beschikt de gemeente over nieuwe 'warme' grondposities om te activeren om een omvangrijke ruimtelijke ontwikkeling op te initiëren en realiseren. Daarbij is de gemeente gezien het beperken van financieel risico en de continuering van eerder grondbeleid terughoudend in het verwerven van nieuwe posities.

In dat kader wordt in dit hoofdstuk nader stilgestaan bij de voorliggende uitdaging van grote binnenstedelijke gebiedstransformatie en de relatie met het gemeentelijk grondbeleid. Het grondbeleid zal hier situationeel zijn. In het ene geval volstaat wellicht een faciliterende rol van de gemeente, in het andere geval zal een meer actieve grondpolitiek worden gevoerd. Hierbij is een hoge mate van versnipperd eigendom in de transformatiegebieden een complicerende factor. Het programma Stedelijke Transformatie⁶ onderscheidt een viertal ontwikkelstrategieën die kunnen worden gevolgd. Elke strategie kent zijn eigen toepassing van gemeentelijk grondbeleid, heeft effect op de ruimtelijke ontwikkeling en beïnvloedt het gemeentelijk risicoprofiel. Deze strategieën worden nader toegelicht in paragraaf 5.1.

Naast de grote binnenstedelijke transformatiegebieden, kan de gemeente ook invulling geven aan haar gemeentelijke ambities door bestaande panden te herbestemmen van bijvoorbeeld bedrijvenbestemming naar woonbestemming. Dit kan bijvoorbeeld gaan om schoollocaties in bezit van de gemeente of gronden in eigendom bij een particulier. De gemeente zal per geval oordelen of zij haar positie wil herbestemmen of verkopen. Verder zal het binnenkomende initiatieven voor transformatie beoordelen in lijn met het afwegingskader in paragraaf 2.2.

6.1 Vier strategieën

De vier ontwikkelstrategieën: plotontwikkeling, organische ontwikkeling, developing apart together (DAT) en samenvoeging van eigendom hebben elk hun specifieke kenmerken en voor- en nadelen. Samengevat komt het erop neer dat de strategieën verschillen in de mate van samenwerking, de mate van sturing, de hoogte van investeringen (in het bijzonder grondaankopen) en daarmee resulterend in het type te hanteren grondbeleid. In Tabel 6.1 is dit weergegeven.

Tabel 6.1: Ontwikkelstrategieën voor binnenstedelijke transformatie op schaal van samenwerking, sturing en investeringen

Kenmerk / strategie	Plot-ontwikkeling	Organische ontwikkeling	DAT	Samenvoeging van eigendom
Samenwerking	Geen	Geen tot gering	Redelijke mate	Maximaal
Sturing	Geen tot gering	Gering	Redelijke mate	Maximaal
Investeringen	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Hoog
Grondbeleid	Faciliterend	(Actief) faciliterend	Actief faciliterend	Actief

⁶ In het programma Stedelijke Transformatie bundelen gemeenten, marktpartijen, kennisinstellingen en andere betrokkenen de krachten om binnenstedelijke transformaties te versnellen en op te schalen.

Afhankelijk van de urgentie voor de binnenstedelijke gebiedstransformatie, de investeringsbereidheid en de behoefte te sturen op kwaliteit, fasering en tempo van de ruimtelijke ontwikkeling, zoekt de gemeente de benodigde vorm van samenwerking met marktpartijen/grondeigenaren in het transformatiegebied en stemt daar haar grondbeleid op af. Indien een hoge mate van sturing gewenst is, betekent dit tegelijkertijd dat de gemeente hoge (voor)investeringen moet doen. Het betreft dan grondaankopen, maar ook het opzetten van een (tijdelijke) organisatiestructuur en het adequaat bemensen van de organisatie. Mogelijk haalt de gemeente ook (een groot deel van) het ontwikkelrisico naar zich toe. Omgekeerd betekent het dus ook dat indien de investeringsbereidheid er niet is, de gemeente moet accepteren dat de invloed op de plankwaliteit en het tempo van (her)ontwikkelen beperkt is. Het financiële risico beperkt zich dan tot de gemeentelijke (planologische) kaderstelling en mogelijk maatschappelijke investeringen, dat in het geval van infrastructurele ingrepen voor een verbetering van de mobiliteit overigens nog steeds substantieel kan zijn.

Genoemde overwegingen zijn ter ondersteuning van het doorlopen van het afwegingskader grondbeleid op het moment dat een mogelijkheid zich voordoet binnen de opgave van binnenstedelijke transformatie en een keuze voor inzet van instrumentaria van grondbeleid aan de orde is. Ongeacht de te volgen ontwikkelstrategie en de inzet van het grondbeleid moeten de eigenaren in de transformatiegebieden op enigerlei wijze worden geactiveerd om draagvlak te verkrijgen voor de beoogde (her)ontwikkeling. Van belang is dat de eigenaren vanaf het begin te betrekken, respect te hebben voor hun belangen en hen voor het transformatiegebied een helder (en wervend) toekomstperspectief te tonen. Daarbij dient elke eigenaar zorgvuldig te worden benaderd en rechtvaardig en gelijk te worden behandeld.

6.2 Grondbeleidsinstrumenten

Met de komst van de Omgevingswet zijn nieuwe instrumenten ontwikkeld die de regisserende rol van de gemeente bij transformatieprojecten kunnen versterken. Er wordt een viertal genoemd:

1. Verplichte kostenverhaalsbijdrage;
2. Stedelijke kavelruil;
3. Samenwerking met bestaande regionale bedrijventerreingroepen;
4. Vestigen voorkeursrecht als moderniseringslocatie

Hierna worden kort de vier instrumenten beschreven.

6.2.1 Verplichte kostenverhaalsbijdrage

Onder de Omgevingswet bestaan twee mogelijkheden voor het vragen van financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied. 1. In artikel 13.23 van de Omgevingswet (Ow) is een nieuwe regeling opgenomen waarmee ook publiekrechtelijk financiële bijdragen vanuit een ontwikkeling (bouwplan) kunnen worden afgedwongen voor ruimtelijke ontwikkelingen.

Bij een wijziging van het Omgevingsplan moet deze bijdrage dan worden opgenomen in het Omgevingsplan. Van belang voor opname in het omgevingsplan is de functionele samenhang tussen de bouwplannen die ervoor betalen en de ontwikkelingen waarvoor de bijdrage wordt verhaald. In de diverse in voorbereiding zijnde programma's kan hier ook een basis voor worden gelegd.

Op basis van artikel 13.22 Ow kunnen vrijwillig overeen te komen bijdragen worden afgesproken. Voor de privaatrechtelijke financiële bijdragen aan ontwikkelingen van een gebied zijn de kostendragers limitatief opgesomd in artikel 8.13 en 8.20 Omgevingsbesluit. De kostenvragers zijn niet aangewezen. Gelet hierop zijn de mogelijkheden voor het verhaal van financiële bijdragen aan ontwikkelingen van een gebied privaatrechtelijk ruimer dan publiekrechtelijk.

6.2.2 Stedelijke kavelruil

Kavelruil is een nuttig instrument wanneer eigenaren hun plannen voor stedelijke gebiedsontwikkeling niet kunnen uitvoeren door een te sterke versnippering van eigendomsposities. Het is

bijvoorbeeld inzetbaar als perceelgrenzen moeten worden gewijzigd bij nieuwbouw op uitleglocaties. En als clusters van woningen, bedrijven, kantoren of winkels moeten worden gevormd bij het herstructureren en transformeren van bestaande bedrijventerreinen, kantorenlocaties en winkelgebieden.

Deelname aan de ruil en de kavelruilovereenkomst is vrijwillig. Dit geldt niet alleen voor de eigenaren, maar ook voor degenen die zakelijke rechten hebben op grond en gebouwen.

Een in de openbare registers ingeschreven kavelruilovereenkomst heeft zakelijke werking, in tegenstelling tot een koop- of ruilovereenkomst op grond van het burgerlijk wetboek. Dit verschil maakt de kavelruilovereenkomst aantrekkelijk. Daarnaast kunnen partijen in een kavelruilovereenkomst en de kavelruilakte meerdere overdrachten tegelijk regelen. Dit bespaart kosten.

De zakelijke werking beschermt bovendien andere partijen tegen de overdracht van een zaak door een van de deelnemende partijen aan een derde, in de periode voordat de kavelruilakte bij de notaris is gepasseerd. En het beschermt tegen de situatie waarin achteraf komt vast te staan dat één of meer van de partijen bij de overeenkomst geen eigenaar waren.

6.2.3 Samenwerking met regionale ontwikkelmaatschappijen

Op provinciaal en regionaal niveau zijn meerdere ontwikkelmaatschappijen actief betrokken bij het ontwikkelen, transformeren en moderniseren van bedrijventerreinen. De gemeente Gorinchem is op dit moment niet actief betrokken bij zo'n ontwikkelmaatschappij. Onderzocht kan worden hoe en in welke vorm deze samenwerking gestalte moet krijgen. Voor de gemeente kan samenwerking resulteren in grotere (financiële) slagkracht, betere regionale afstemming en ondersteuning bij de uitvoering.

6.2.4 Vestigen voorkeursrecht als moderniseringslocatie

Moderniseringslocaties zijn locaties waar een gewenste functie aanwezig is, maar waar de kwaliteit van de bebouwing niet meer acceptabel is (art. 4.18 Omgevingswet). Dergelijke moderniseringslocaties kunnen worden aangewezen in een voorkeursrechtbeschikking, omgevingsvisie, programma of omgevingsplan. In dat geval moeten ter plaatse de aanwezige bouwwerken worden gemoderniseerd of vervangen worden door vergelijkbare bebouwing van (nagenoeg) gelijke bouwmassa. Hiermee wordt bedoeld dat de modernisering dusdanige gelijkenissen met de oorspronkelijke bebouwing vertoont dat deze blijft passen in de structuur van de wijk.

Zolang deze modernisering of vervanging niet is gerealiseerd, wordt het gebruik van die bouwwerken aangemerkt als afwijkend van de toegedeelde functie. De bestaande binnenstedelijke bestemming wordt kortom gehandhaafd, alleen de kwaliteit hiervan is niet meer acceptabel.

Het bevoegd gezag kan een voorkeursrecht vestigen op een onroerende zaak die deel uitmaakt van een moderniseringslocatie (Ow art. 9.1 lid 1 onder a, b en c en lid 2). Op zulke locaties kan een voorkeursrecht gevestigd worden als deze zijn aangewezen als moderniseringslocatie in een voorkeursrechtbeschikking, omgevingsvisie of -programma. Hiermee wordt onder de Omgevingswet de reikwijdte van het vestigen van een voorkeursrecht op een moderniseringslocatie enigszins verruimd ten opzichte van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg).

7. Grondbeleid financieel

Naast de rol van het gemeentebestuur bij ruimtelijke ontwikkeling, is het gemeentebestuur ook betrokken bij financieel beleid en verslaggeving van grondbeleid. Het gaat hier met name om grondexploitaties, winstneming, voorzieningen en weerstandsvermogen.

7.1 Financieel beleid en verslaggeving grondexploitaties

Het financieel beleid is het vertrekpunt voor het opstellen en actualiseren van grondexploitaties. In Tabel 7.1 is een verdeling gegeven van de taken en bevoegdheden tussen raad en college met betrekking tot het grondbeleid en de uitvoering daarvan.

Tabel 7.1: Taakverdeling gemeentebestuur met betrekking tot het grondbeleid

Wat	Wanneer	Raad (kaderstellend)	College (Uitvoerend)
Nota Grondbeleid	1x per raadsperiode	Vaststellen kaders grondbeleid	Aanbieden Nota Grondbeleid ter behandeling
Uitvoeringsprogramma kostenverhaal en financiële bijdragen	Jaarlijks	Ontvangt informatie over nieuwe tarieven	Vaststellen Uitvoeringsprogramma
Uitvoeringsnota Grondprijzen	Jaarlijks	Ontvangt informatie over nieuwe grondprijzen	Vaststellen Uitvoeringsnota Grondprijzen
Uitvoeringsnota Parameters	Jaarlijks	Wordt ter kennisname voorgelegd aan de raad	Vaststellen Uitvoeringsnota Parameters
Grondexploitatie	Jaarlijks bij jaarrekening	Vaststellen grondexploitatie	Vaststellen jaarlijkse herziening
Tussentijdse (financiële) afwijking grondexploitaties	Incidenteel	Vaststellen planinhoudelijke wijzigingen, danwel autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen voor de grondexploitatie	

De raad controleert en toetst periodiek in hoeverre de uitvoering van het grondbeleid door het college binnen de wettelijke en door de raad vastgestelde kaders plaatsvindt. De financiële gevolgen van het uitvoerende grondbeleid hebben een relatie met en invloed op de gemeentelijke begroting. Dit is in de verschillende documenten van de Planning & Control (P&C) -cyclus

opgenomen. De gemeente kent de volgende producten van de P&C-cyclus, dan wel rapportagemomenten, in relatie tot het grondbeleid, welke door de raad worden vastgesteld:

Tabel 7.2: P&C-documenten/rapportagemomenten in relatie tot het grondbeleid vastgesteld door de raad

Product	Essentie	Positie	Relatie grondbeleid	Relevante onderdelen m.b.t. grondbeleid
Meerjaren Programma Grond-exploitaties (MPG) ⁷	Verantwoording gemeentelijke grondexploitatie s op het gebied van wijzigingen, risico's, winst en verlies.	Terug- en vooruit-kijkend	Zicht op gemeentelijk eigendom binnen grondexploitaties en nog te hanteren grondbeleid.	Keuze in grondbeleid per project leidt tot verantwoording in het MPG.
Perspectief-nota	Vaststellen uitgangspunten begroting	Vooruit-kijkend	Rente grondexploitatie (grex) vaststellen.	Indien noodzakelijk
Begroting	Kaders voor het te voeren beleid, zowel kwalitatief als kwantitatief.	Vooruit-kijkend	Meerjarig perspectief van de grex.	Paragraaf grondbeleid en weerstands-vermogen
Tussentijdse rapportage (TURAP)	Constateren van afwijkingen ten opzichte van de begroting van het lopende boekjaar en meerjaren-begroting.	Actuali-serend en vooruit-kijkend	Constateren van afwijkingen ten opzichte van de begroting van het lopende boekjaar en meerjaren-begroting.	Paragraaf grondbeleid en weerstands-vermogen
Jaarrekening	Verantwoording afleggen over het afgelopen jaar.	Terug-kijkend	Boekwaardes en volledige herziening grexen. Winst en verlies bepalen en in jaarrekening opnemen.	Paragraaf grondbeleid, programma-verslag; MPG

⁷ De raad stelt budgetten beschikbaar voor de uitvoering van de grondexploitatiebegroting. Deze worden vastgelegd in de begroting. Met de vaststelling van de begroting stelt de raad daarmee ook de komende jaarschijf van de grondexploitaties vast. De overige onderdelen van het MPG worden aangeboden aan de raad.

Daarnaast kunnen incidenteel tussentijdse (financiële) afwijkingen conform de BBV buiten de reguleren rapportages aan de raad worden voorgelegd.

7.2 Voorzieningen, winstneming en reserve

Als de grondexploitatie verlieslatend is, moet ter hoogte van dit nadelige saldo een voorziening worden gevormd. De grondslag hiervoor is het saldo op netto contante waarde. Deze voorzieningen worden jaarlijks vastgesteld door de raad bij de jaarrekening. Bij de Turap kan ook gestort worden in de verliesvoorzieningen. Indien een grondexploitatie een voordelig saldo kent, dan wordt op het moment van winstneming bepaald wat er met het resultaat wordt gedaan. Conform het besluit over de Perspectiefnota 2020 worden positieve resultaten (in beginsel) toegevoegd aan de reserve infrastructuur. De richtlijnen voor winstneming zijn in het BBV omschreven.

7.3 Weerstandsvermogen

Zoals in paragraaf 6.2 is beschreven wordt een nadelig saldo van een grondexploitatie afgedekt middels een te vormen voorziening. Hiermee worden de planspecifieke risico's voor een groot gedeelte afgedekt. Maar grondexploitaties blijven gevoelig voor onzekerheden. Daarom wordt per grondexploitatie bij de jaarlijkse herziening een risicoanalyse uitgevoerd. Risico's worden per project inzichtelijk gemaakt en conform de Nota Reserves, Voorzieningen en Weerstandsvermogen benoemd, gekwantificeerd en opgenomen in het weerstandsvermogen. De cijfermatige onderbouwing van het weerstandsvermogen vindt zijn weerslag in de paragraaf Weerstandsvermogen van de begroting en de jaarstukken.

In de geprognosticeerde resultaten van de grondexploitaties zijn de risico's met een grote kans van optreden verwerkt en afgedekt binnen de voorziening. De overige risico's zijn per plan benoemd, financieel vertaald en gekoppeld aan een kans van optreden. Voor deze laatste risico's wordt een gewogen bedrag in het weerstandsvermogen aangehouden.

Risicoanalyse en -management maken onderdeel uit van het projectmatig werken. Het grondbeleid beperkt zich tot het kwantificeren van de risico's en het treffen van maatregelen om de risico's te dekken middels een uniforme risicoparagraaf bij elke grondexploitatie.

Bijlage 1: Kostensoortenlijst onder de Omgevingswet

Kostensoortenlijst, bijlage IV 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 opstallen, 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 2: Aangewezen bouwactiviteiten die kostenverhaalsplichtig zijn (Art. 8.13 Omgevingsbesluit)

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

Artikel 8.13 Omgevingsbesluit definieert een bouwactiviteit⁸ 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.

⁸ 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.

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 Omgevingsbesluit⁹):

- a. het totaal van de verschuldigde geldsommen dat op grond van artikel 13.18 van de wet kan worden verhaald, minder bedraagt dan € 10.000,-;
- b. er geen verhaalbare kosten als bedoeld in de onderdelen A5 tot en met A9 van bijlage IV¹⁰ zijn; of
- c. de verhaalbare kosten alleen de aansluiting van een locatie op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen betreffen.

⁹ Onder het regime van de Wro golden 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.

¹⁰ Bijlage IV bij het Omgevingsbesluit betreft de zogeheten kostensoortenlijst.

Bijlage 3: 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 diersoorten 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 4: 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 2 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.

Bijlage 5: Voorbeeld samenwerkingsbrief

Geachte heer, mevrouw,

In verband met uw verzoek / het verzoek van uw onderneming, de besloten vennootschap @@@@ B.V., graag uw aandacht voor het volgende.

Voorgenomen bouwplan

Uw onderneming heeft de wens om op de gronden gelegen aan de @@@@ te @@@@, kadastraal bekend als @@@@ een bouwplan bestaande uit @@@@ te realiseren en heeft om deze reden de gemeente benaderd.

Om tot ontwikkeling van het voorgenomen bouwplan te komen heeft uw onderneming, verder te noemen Initiatiefnemer, de medewerking van de gemeente nodig voor de toepassing van de planologische procedures. De Gemeente is bereid medewerking te verlenen aan het onderzoeken van de mogelijkheden die er zijn om uw bouwplan in exploitatie te brengen. Onderzocht wordt of er voldoende waarborgen kunnen worden getroffen voor een goede ruimtelijke ontwikkeling. Ook zal worden onderzocht welke financiële consequenties er voor de Gemeente verbonden zijn aan uw bouwplan.

Uitkomst intaketafel

Uw initiatief d.d. is besproken op de intaketafel van de gemeente. De uitkomst is dat uw project als kansrijk wordt beschouwd. Het college heeft besloten bij besluit van d.d. dat zij bereid is haar medewerking te verlenen aan het realiseren van uw bouwplan.

Samenwerking

Deze brief heeft tot doel het proces te starten tussen de initiatiefnemer en de gemeente om het project richting realisatie te helpen. Onderdeel daarvan is om op basis van uit te voeren onderzoeken aangetoond moet worden van ETFAL (evenwichtige toedeling functies van functies aan locaties). Hiervoor zal de Gemeente ambtelijke capaciteit vrijmaken om initiatiefnemer te begeleiden tot een vervolgovereenkomst waarin kaders vastgesteld worden om tot realisatie over te kunnen gaan. De gemeente gaat met deze samenwerking een inspanningsverplichting aan om het initiatief rijp te maken voor de wettelijke procedures (bopa, wijziging omgevingsplan e.d., vergunningen e.d.). Van de initiatiefnemer wordt verwacht dat het de benodigde onderzoeken laat uitvoeren om aan te tonen dat het initiatief voldoet aan wettelijke kaders en vastgesteld beleid. De gemeente heeft in beginsel een toetsende rol. Pas na de vervolgovereenkomst kunnen de juridische procedures opgestart worden. Initiatiefnemer is en blijft verantwoordelijk voor alle procedures en onderzoeken ten behoeve van het project.

Voorschotbijdrage

De Gemeente en initiatiefnemer spreken hierbij af, door ondertekening van deze brief voor akkoord, dat initiatiefnemer een voorschotbijdrage, ten bedrage van € xx.xxx aan de gemeente betaalt. De initiatiefnemer ontvangt hiervoor binnen 2 weken na ondertekening van deze brief een factuur. Door ondertekening van deze brief wordt vastgelegd dat initiatiefnemer verplicht is deze voorschotbijdrage van € xx.xxx te betalen. Op basis van dit voorschot kan de gemeente de ambtelijke inzet voor de begeleiding van het plan (deels) financieel dekken. De gemeente is wettelijk verplicht kosten voor initiatieven te verhalen en gaat pas aan de slag als het voorschot voldaan is.

De voorschotbijdrage heeft slechts betrekking op de fase totdat de Gemeente en Initiatiefnemer een vervolgovereenkomst hebben gesloten.

Deze voorschotbijdrage wordt beschouwd als een voorschot op de kostenvergoeding die in rekening wordt gebracht bij het aangaan van de vervolgovereenkomst. De voorschotbijdrage wordt verrekend bij het aangaan van de vervolgovereenkomst (intentieovereenkomst of anterieure overeenkomst). In het geval een vervolgovereenkomst niet tot stand komt blijft de voorschotbijdrage door initiatiefnemer verschuldigd.

Indien blijkt dat de gewenste ontwikkeling binnen de daarvoor gestelde gemeentelijke en wettelijke kaders in het geheel niet mogelijk is en het bouwplan geen doorgang kan vinden is de voorschotbijdrage ook verschuldigd door initiatiefnemer.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en Wethouders van Gorinchem,

Namens dezen,

M. Nieuweboer

Teammanager Stadsontwikkeling

Voor Akkoord getekend in tweevoud op 2026 te Gorinchem:

Gemeente Gorinchem

Initiatiefnemer, ...

Namens deze:

Namens deze:

.....

.....

M. Nieuweboer

@@@@@@@@