Gemeente Assen





Nota Kostenverhaal & Financiële bijdragen

Gemeente Assen

Inhoud

1 Inleiding 2

1.1 Achtergrond en aanleiding Nota Kostenverhaal & Financiële bijdragen 2

1.2 Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Omgevingswet 2

1.3 Leeswijzer 2

2 Kostenverhaal en Financiële bijdragen 3

2.1 Hoe werkt het? 3

2.2 Kostenverhaal op basis van bouwactiviteit 4

2.3 Financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen 6

3 Kostenverhaal en financiële bijdragen in Assen 7

3.1 De wijze van kostenverhaal en financiële bijdragen 7

3.2 Welke kosten en financiële bijdragen brengt de gemeente in rekening 8

3.2.1 Kosten 8

3.2.2 Financiële bijdragen 8

3.3 Proces Kostenverhaal 8

Bijlage Routekaart Kostenverhaal

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding Nota Kostenverhaal & Financiële bijdragen

De gemeente Assen is volop in ontwikkeling en heeft in de Omgevingsvisie Assen nog mooier haar ambities benoemd. Het realiseren van ambities vraagt om investeringen in voorzieningen en ruimtelijke ontwikkelingen. Deze investeringen komen niet allemaal volledig voor rekening van de gemeente. Eenieder die profijt heeft van groei en ontwikkeling van de stad draagt ook bij aan de financiering van deze investeringen. Deels kan dat worden toegerekend aan de huidige inwoners en gebruikers, en deels aan de toekomstige inwoners en gebruikers. Voor het eerste deel ”betaalt” de gemeente, voor het tweede deel “betaalt” de initiatiefnemer en grondeigenaar die de woningen en gebouwen voor die toekomstige gebruikers realiseert.



Daarnaast zal de gemeente vaak kosten moeten maken bij een door een initiatiefnemer gewenste ruimtelijke ontwikkeling. De gemeente is verplicht om deze kosten in rekening te brengen bij de initiatiefnemer van een ruimtelijk project.

In het kort gaat het in deze nota dus over het, door initiatiefnemers van ruimtelijke projecten, afdwingbaar meebetalen aan projectkosten én bijdragen aan ambities van de stad. Dit doet de gemeente via de wettelijke instrumentaria die tot haar beschikking staan[1].

Deze nota geeft inzicht in de achtergrond van en de wijze waarop de gemeente Assen privaatrechtelijk uitvoering geeft aan het kostenverhaal en financiële bijdragen bij ruimtelijke ontwikkelingen. De ingangsdatum van deze nota is 1 januari 2024.

1.2 Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Omgevingswet

Naar verwachting treedt de Omgevingswet op 1 januari 2024 in werking en vormt vanaf dat moment de wettelijke basis voor het kostenverhaal en financiële bijdragen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Tot 1 januari vormt de Wro de wettelijke basis.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt beschreven hoe het systeem rondom het kostenverhaal en financiële bijdragen werkt. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op hoe de gemeente Assen hier nog nader invulling aan geeft.

Onlosmakelijk verbonden met deze nota zijn de “Spelregels & Tarieven Kostenverhaal en Financiële bijdragen gemeente Assen” verder aangeduid als “Spelregels & Tarieven”. Hierin is per onderdeel van het kostenverhaal en de financiële bijdragen specifiek aangegeven wat de spelregels en uitgangspunten zijn en is waar nodig een onderbouwing opgenomen van de te verhalen kosten. Tevens is voor een aantal kosten een tarieventabel opgenomen. De spelregels zijn meer aan wijzigingen onderhevig, bijvoorbeeld omdat de tarieven jaarlijks worden geïndexeerd en/of de gemeente meer ambities via het kostenverhaal bij de initiatiefnemer van ruimtelijke plannen in rekening wil brengen, en kunnen jaarlijks worden bijgesteld.

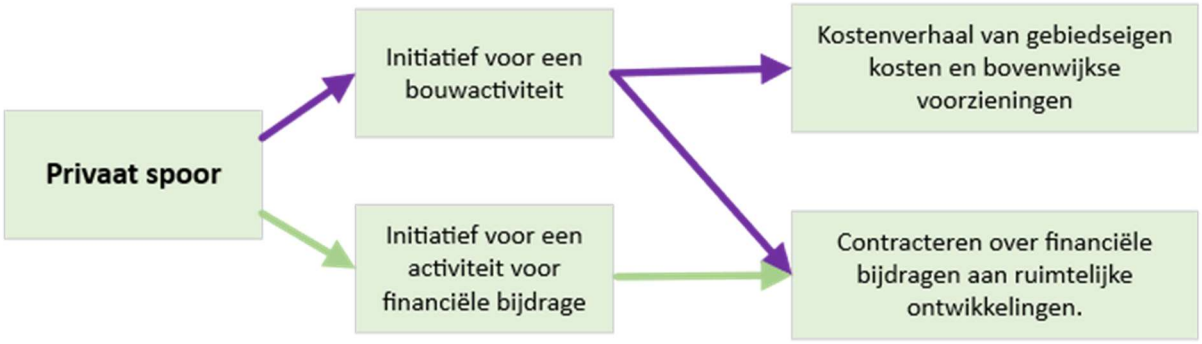
Om de leesbaarheid te vergroten is in deze nota zoveel mogelijk de hoofdlijn geschetst en gekozen voor een vereenvoudigde weergave van de juridische termen of vaktaal. Indien dit, ondanks de grote zorgvuldigheid waarmee dit stuk tot stand is gekomen, leidt tot een interpretatie die niet overeenkomt met de wet, is de wet te allen tijde leidend.

[1] Zie Omgevingswet, afdelingen 13.6 en 13.7

2 Kostenverhaal en Financiële bijdragen

2.1 Hoe werkt het?

De basis voor het wettelijk kostenverhaal en de financiële bijdragen is de Omgevingswet. Hierin zijn de regels beschreven waarmee de gemeente kosten en bijdragen kan en/of moet verhalen op private initiatieven. Er zijn twee sporen, het privaatrechtelijk spoor en het publiekrechtelijk spoor. Deze nota gaat over het privaatrechtelijk spoor.



Privaatrechtelijk kunnen de gemeente en een initiatiefnemer een overeenkomst sluiten over betaling van kosten (kostenverhaal) voorafgaand aan het besluit dat het bouwplan mogelijk maakt: een zogenoemde 'anterieure overeenkomst'. De Omgevingswet biedt daarvoor in artikel 13.13 een specifieke grondslag.

Naast het kostenverhaal kan ook een financiële bijdrage ruimtelijke ontwikkeling worden afgesproken. Dat is een bijdrage voor ontwikkelingen die niet onder het kostenverhaal vallen, maar wel bijdragen aan de kwaliteit van een gebied. Daarnaast kan de gemeente overigens soms nog een afdwingbare financiële bijdrage in rekening brengen als dat geregeld is in het omgevingsplan. Het moet dan gaan om een bijdrage aan ontwikkeling ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving die niet onder kostenverhaal vallen[2].

Als er geen overeenkomst tot stand komt, en de gemeente wil wel medewerking verlenen, moet het kostenverhaal op een andere manier geregeld worden. Dat kan de gemeente doen door kostenverhaalregels in het omgevingsplan op te nemen of het kostenverhaal te regelen in de omgevingsvergunning, het zogenaamde publiekrechtelijke spoor.

[2] In het Omgevingsbesluit (art 8.21 lid 1) zijn de categorieën opgenomen waarvoor via het publiekrechtelijk spoor afdwingbaar bijdragen kunnen worden gevraagd.

2.2 Kostenverhaal op basis van bouwactiviteit



Indien een initiatiefnemer op zijn/haar eigen grond een **bouwactiviteit**[3] wil realiseren, dat niet past binnen het huidige omgevingsplan, kan de gemeente besluiten hier medewerking aan te verlenen. De gemeente doet dit via een wijziging van het omgevingsplan of via een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Bouwactiviteit

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, een 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.

Bron: Artikel 8.13 Omgevingsbesluit

Als een bouwactiviteit mogelijk wordt gemaakt is de gemeente verplicht de kosten die zij maakt, ten behoeve van het plan van de initiatiefnemer, in rekening te brengen bij de initiatiefnemer van het plan. Dit is beperkt tot de kosten die staan op de kostensoortenlijst van het Omgevingsbesluit[4]. Het gaat dan om gebiedseigen kosten en bovenwijkse voorzieningen.

[3] In het Omgevingsbesluit art. 8.13 wordt in dit kader gesproken over een “kostenverhaalsplichtige activiteit”
[4] De kostensoortenlijst is opgenomen in het Omgevingsbesluit onder Bijlage IV.

Gebiedseigen (directe) kosten	De **gebiedseigen (directe) kosten** betreffen alle kosten die nodig zijn om het plangebied te ontwikkelen en bouw- en woonrijp te maken. Deze kosten zijn opgenomen in de kostensoortenlijst in bijlage IV Ob. Het gaat dan om investeringen in het openbaar gebied, compenserende maatregelen, plankosten van de gemeente en kosten voor onderzoeken en planschade.
Bovenwijkse Voorzieningen	**Bovenwijkse voorzieningen** zijn kosten van investeringen die voor meer gebieden van waarde zijn, of baat hebben dan alleen de te ontwikkelen locatie. Deze zijn alleen verhaalbaar voor zover deze kosten toe te rekenen zijn aan het bouwplan en worden proportioneel doorgerekend. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld een rotonde of rondweg, parkeergarage voor een groter gebied of waterberging.

De kosten die zijn verschuldigd, zijn begrensd tot de kostensoorten die toerekenbaar zijn aan het plan en daarnaast moeten de kosten proportioneel zijn in verhouding tot het profijt dat het plan van de kosten heeft.

In het kort wordt dan veelal gerefereerd aan PTP-criteria: Profijt, Proportionaliteit en Toerekenbaarheid. Dit betekent het volgende

- Profijt: de ontwikkellocatie moet nut hebben van de te treffen maatregel of voorzieningen.
- Proportionaliteit: De kosten moeten toegerekend worden naar de mate waarin de locatie profijt ondervindt.
- Toerekenbaarheid: er moet een verband bestaan tussen de locatieontwikkeling en de kosten. Met andere woorden, als deze ontwikkeling niet aan de orde zou zijn, zouden de kosten niet gemaakt worden.

2.3 Financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen

Indien een initiatiefnemer op zijn/haar eigen grond een **bouwactiviteit of activiteit-FB**[5] wil realiseren, dat niet past binnen het huidige omgevingsplan, kan de gemeente besluiten hier medewerking aan te verlenen. In dat geval contracteert zij over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen.

Activiteit-FB

a. de activiteiten, bedoeld in artikel 8.13;

b. de bouw van een bouwwerk geen gebouw zijnde als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving 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 telecommunicatieinfrastructuur;
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.

De Omgevingswet geeft ruimte om afspraken te maken over het doen van financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen bij een wijziging van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.[6] De Omgevingswet biedt hiervoor in artikel 13.22 de expliciete grondslag.

Voor het afspreken van een financiële bijdrage ruimtelijke ontwikkeling is een grondslag vereist in een omgevingsvisie of een programma. Er moet een verband zijn tussen de activiteit en de ontwikkeling.

[5] In het Omgevingsbesluit art. 8.20 wordt in dit kader gesproken over “activiteiten waarover financiële bijdragen kunnen worden overeengekomen”
[6] Zie voor een toelichting de handreiking Kostenverhaal Omgevingswet en het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet, Staatsblad 2020, 532, p68

Ruimtelijke ontwikkelingen (kwaliteit)	Dit betreffen kosten die worden besteed aan de “verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van gebieden en de realisatie van maatschappelijke functies.” In een Omgevingsvisie of Programma moet een verband zijn aangegeven tussen de betalende activiteit en de gebiedsontwikkeling. De investeringen waarvoor een bijdrage nodig is, moeten benoemd worden en tevens moet een indicatie van de benodigde bijdrage worden gegeven. Deze bijdragen kunnen obv van een fondsbijdrage in rekening worden gebracht.

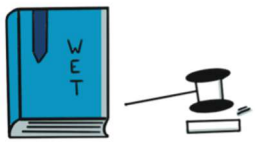
Zolang er nog geen omgevingsvisie is vastgesteld kan de gemeente nog op basis van een structuurvisie een financiële bijdrage ruimtelijke ontwikkeling (vereveningsbijdrage sociale woningbouw) opnemen in een anterieure overeenkomst. De Invoeringswet Omgevingswet bepaalt dat als een structuurvisie voldoet aan de eisen voor omgevingsvisies uit artikel 3.2 en 3.3 van de Omgevingswet, die structuurvisie al geldt als een omgevingsvisie. Dan hoeft dus geen nieuwe omgevingsvisie gemaakt te worden om een basis te creëren voor de vrijwillige financiële bijdrage.

3 Kostenverhaal en financiële bijdragen in Assen

3.1 De wijze van kostenverhaal en financiële bijdragen

De gemeente Assen kiest, bij het meewerken aan een privaat initiatief, voor het sluiten van een anterieure overeenkomst boven het opstellen van kostenverhaalsregels in een omgevingsplan (publiekrechtelijk kostenverhaal) om afspraken over kostenverhaal vast te leggen. In een anterieure overeenkomst kan de gemeente relatief eenvoudig afspraken op maat maken met de initiatiefnemer over bijvoorbeeld het verhalen van gemeentelijke kosten, locatie-eisen, fasering, nadeelcompensatie en financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkeling.

Het publiekrechtelijk kostenverhaal beperkt op veel fronten de ruimte voor zowel gemeente als initiatiefnemer. Daarnaast is het opstellen van kostenverhaalsregels door strenge wettelijke vereisten een kostbare en tijdrovende aangelegenheid. Het kan als uiterste middel ingezet worden, wanneer bijvoorbeeld een plangebied meerdere eigenaren kent en er geen sluitende afspraken te maken zijn over kostenverhaal en geldt vooral als juridische stok achter de deur om te komen tot anterieure afspraken over het kostenverhaal. De gemeente kan kiezen voor publiekrechtelijk kostenverhaal wanneer zij zelf een wenselijke ontwikkeling ruimtelijk mogelijk wil maken en deze via kostenverhaalsregels direct in een omgevingsplan op voorhand wil faciliteren.



Indien bij een privaat initiatief meer kosten dan opbrengsten zijn gemoeid ontstaat een verlieslatende grondexploitatie (publiek dan wel privaat) en is een financiële bijdrage nodig om de economische uitvoerbaarheid te waarborgen. In het licht van andere maatschappelijke doelstellingen kan de gemeente een dergelijke financiële bijdrage overwegen, maar zij is daartoe niet verplicht.

De gemeente kan in dat geval weigeren medewerking te verlenen aan de ruimtelijke ontwikkeling totdat een marktpartij of een derde door middel van een financiële bijdrage de economische

uitvoerbaarheid waarborgt. Indien de gemeente een financiële bijdrage overweegt, zal zij dit primair doen via het publiekrechtelijk kostenverhaalsinstrumentarium.

Indien een initiatiefnemer een ontwikkeling wil realiseren binnen een gebied waar een exploitatieplan of kostenverhaalsregels (publiekrechtelijk kostenverhaal) van kracht zijn, geldt hetgeen is opgenomen in het exploitatieplan.

3.2 Welke kosten en financiële bijdragen brengt de gemeente in rekening

3.2.1 Kosten

De kostensoorten die de gemeente in rekening brengt zijn gelimiteerd tot de kostensoorten die op de kostensoortenlijst van het Omgevingsbesluit staan.

Het gaat dan in hoofdlijn om de volgende categorieën **publieke kosten:**

A. Gebiedseigen kosten
   1. Plankosten
   2. (Civiel)technische kosten
   3. Nadeelcompensatie (planschade)

B. Bovenwijkse Voorzieningen

In de “Spelregels & Tarieven” is nader aangegeven welke tarieven worden gehanteerd voor bijvoorbeeld de plankosten en voor welke bovenwijkse voorzieningen kosten in rekening worden gebracht.

Voor het visiegebied van Kloosterveen geldt een “exploitatieplan Kloosterakker” en een Nota bovenplanse investeringen. Deze instrumenten zijn door de raad vastgesteld en zijn leidend in het kostenverhaal ten aanzien van de doorontwikkeling van Kloosterveen.

3.2.2 Financiële bijdragen

Het in rekening brengen van financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen is niet verplicht. De gemeente Assen kiest ervoor alleen categorieën financiële bijdragen te vragen die ook publiekrechtelijk te verhalen zijn, en sluit aan bij de lijst met categorieën van artikel 8.21 van het Omgevingsbesluit.

Een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen waarover de gemeente Assen bij het vaststellen van deze nota contracteert is de bijdrage aan het vereveningsfonds sociale woningbouw. Mogelijk worden in de toekomst nieuwe bijdragen toegevoegd. In de “Spelregels & Tarieven” is nader aangegeven over welke financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen de gemeente contracteert.

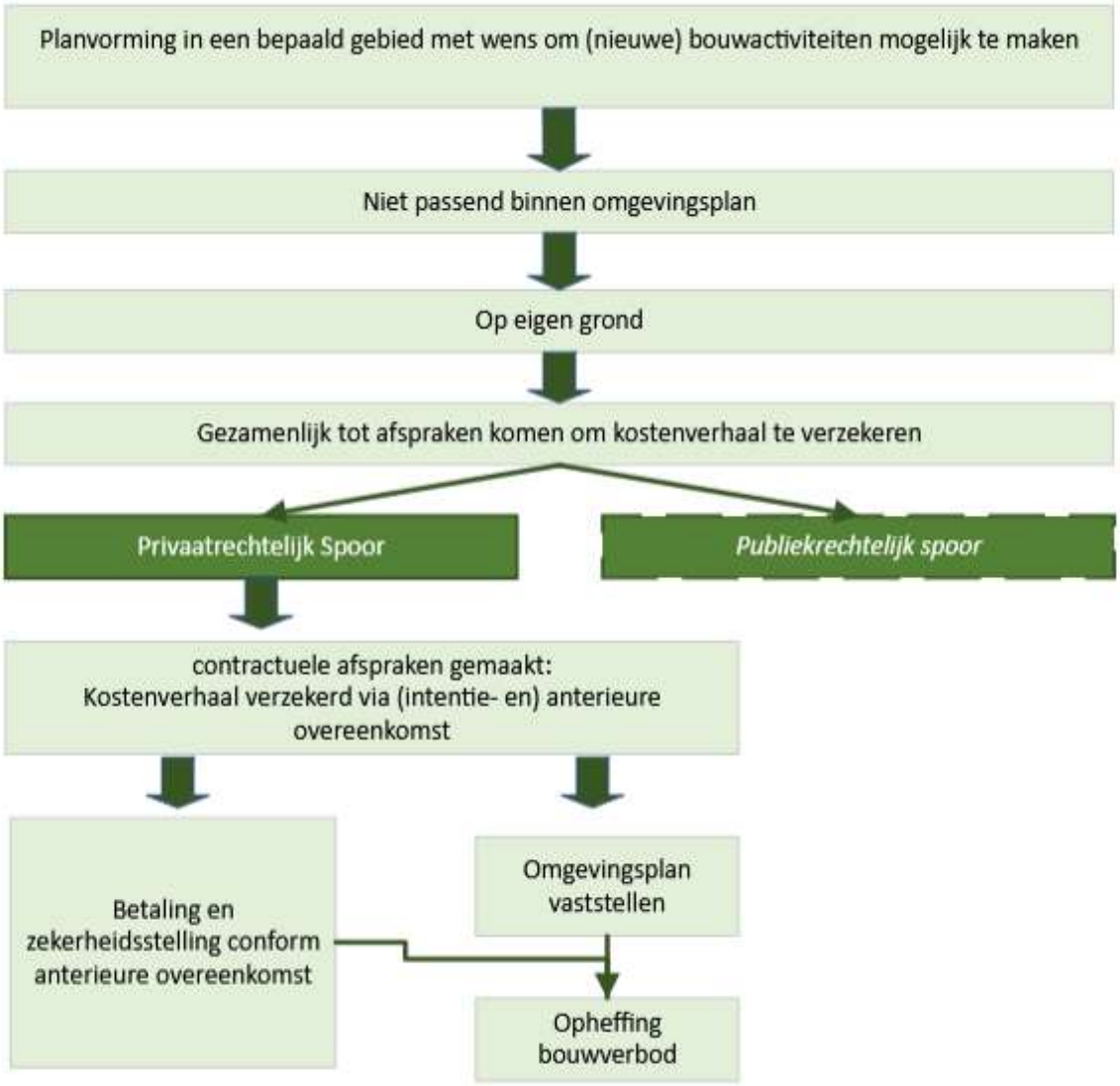
3.3 Proces Kostenverhaal

Met deze nota inclusief de hierbij behorende “Spelregels & Tarieven” legt de gemeente een eenduidige en transparante werkwijze in de totstandkoming van de anterieure overeenkomst vast. Het biedt de initiatiefnemer een duidelijk kader ten aanzien van de kosten die de gemeente in rekening brengt, de uitgangspunten die de gemeente hanteert en de bijdragen die de gemeente vraagt ten behoeve van een goede ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente Assen.



Ten behoeve van de realisatie van het ruimtelijk initiatief maken partijen (initiatiefnemer en gemeente) op diverse momenten in het proces contractuele afspraken.

In de *Intentiefase* (vroeg in het project) wordt een *intentieovereenkomst* gesloten, waarin onder andere afspraken kunnen worden gemaakt over het proces en bijvoorbeeld een taakverdeling wordt afgesproken voor het vervolg. In deze vroege planfase is nog geen inzicht in het feit of de ruimtelijke ontwikkeling wel of geen doorgang zal vinden. Omdat de gemeente vanaf dan wel al ambtelijke inzet pleegt, worden in de intentieovereenkomst ook afspraken gemaakt over een eerste deel van de betaling van deze ambtelijke inzet (plankosten). Zie hiervoor de "Spelregels & Tarieven plankosten".



Schema op basis van Handreiking Kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet

Op grond van de Omgevingswet dient het kostenverhaal vóór vaststelling van het ruimtelijk besluit verzekerd te zijn. Voordat een ruimtelijk plan in procedure wordt gebracht, worden daarom de afspraken vastgelegd in een zogenoemde anterieure overeenkomst. In een anterieure overeenkomst worden nadere afspraken gemaakt met de initiatiefnemer over onder andere de invulling van het plan, de taakverdeling en over het kostenverhaal. Dit contract wordt gesloten voorafgaand aan het

moment van vaststelling van een bestemmingsplan, om het kostenverhaal “anderszins” te verzekeren.

Om het kostenverhaal te verzekeren, zal de initiatiefnemer een bankgarantie aan de gemeente moeten stellen ter hoogte van de aan de gemeente te betalen kosten. Deze bankgarantie kan in termijnen worden verlaagd, gelijk aan het aflopen van de schuld aan de gemeente.

In de “Spelregels & Tarieven” wordt dit proces nader beschreven.

Bijlage: Routekaart kostenverhaal

