Gemeente Voorschoten

Informatiebrief

Zaaknummer:	Z/21/054617
Documentnummer:	269731
Datum:	woensdag 6 oktober 2021/verzonden 7 oktober 2021
Onderwerp:	Beleidsregel kostenverhaal
Portefeuillehouder:	Wethouder Cramwinckel
Bijlage(n):	Beleidsregel kostenverhaal

Geachte Raad,

Graag informeren wij u over de beleidsregel kostenverhaal die het college op 5 oktober 2021 heeft vastgesteld.

Waar gaat het over?

Wanneer een initiatiefnemer een bouwplan voor een locatie in Voorschoten ontwikkelt dat niet gerealiseerd kan worden binnen het bestaande bestemmingsplan dan is de gemeente daarbij betrokken. De gemeente verricht in die gevallen werkzaamheden om na te gaan of het bouwplan gerealiseerd kan worden en zo ja onder welke voorwaarden. De gemeente maakt daarbij kosten, zoals kosten voor de planologische procedure, kosten voor de ambtelijke begeleiding, kosten voor voorzieningen zoals wegen, verlichting, riolering etc. De door de gemeente te maken kosten gerelateerd aan bouwplannen waarvoor een planologische wijziging noodzakelijk is moet de gemeente verhalen op de initiatiefnemer. In de bijgevoegde beleidsregel wordt uiteengezet hoe de gemeente het zogeheten kostenverhaal toepast.

Voorgeschiedenis

Met de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), met als onderdeel de grondexploitatiewet (GREX-wet, afdeling 6.4. Wro), op 1 juli 2008 heeft de gemeente publiekrechtelijke instrumenten gekregen voor kostenverhaal en het stellen van (uitvoeringsgerichte) locatie-eisen bij particuliere grondexploitaties. Met behulp van deze instrumenten kan gestuurd worden op de ontwikkeling van ruimtelijke plannen en kan het verhalen van kosten bij ruimtelijke ontwikkelingen verzekerd worden.

Uiteraard wordt er al geruime tijd conform deze regelgeving gewerkt binnen de gemeente Voorschoten. Tot nu toe bestaat er echter binnen de gemeente geen beleidsstuk waarin wordt beschreven hoe de gemeente Voorschoten in de praktijk omgaat met het kostenverhaal. Met het vaststellen van deze beleidsregel komt daar verandering in.

Beleidsregel kostenverhaal

Op grond van genoemde regelgeving is de gemeente verplicht het kostenverhaal te verzekeren als publieke medewerking wordt verleend aan een door een particuliere partij gewenst ruimtelijk besluit, dat een bouwplan op particuliere grond mogelijk maakt. Het gaat alleen om bouwplannen waarvoor een planologische wijziging, zoals bijvoorbeeld een bestemminsplanwijziging, nodig is.

U moet daarbij denken aan een bouwinitiatief voor 1 woning, de bouw van een nieuwe woonwijk, maar ook de transformatie van een kantorenpand naar woningbouw of de bouw van een bedrijfspand.

In de beleidsregel wordt uiteen gezet wat de regelgeving precies inhoudt en op welke wijze invulling aan de regelgeving gegeven wordt in Voorschoten.

Het doel van de beleidsregel kostenverhaal is om:

- naar externe partijen duidelijk te maken op welke wijze de gemeente Voorschoten invulling geeft aan haar wettelijke plicht tot kostenverhaal;
- intern de werkwijze bij het in behandeling nemen van nieuwe verzoeken/initiatieven te stroomlijnen zodanig dat de nieuwe initiatieven op een vergelijkbare wijze in behandeling genomen worden en behandeld worden. Waardoor een uniforme werkwijze ontstaat bij het in behandeling nemen van nieuwe ruimtelijke verzoeken waarvoor een planologische wijziging noodzakelijk is;
- de ambtelijke kosten die de gemeente maakt voor genoemde ruimtelijke verzoeken op een uniforme wijze door te leggen aan de initiatiefnemers;
- het efficiënter werken doordat voor partijen duidelijk is welke consequenties verbonden zijn aan het indienen van een nieuw/aangepast initiatief.

Het anterieure kostenverhaal onder de Wro komt op hoofdlijnen overeen met het kostenverhaal zoals voorgesteld wordt in de Omgevingswet. Vandaar dat ervoor gekozen is deze beleidsregel nu vast te laten stellen en hiermee niet te wachten tot het van kracht worden van de Omgevingswet.

De beleidsregel kostenverhaal treft u als bijlage bij deze brief aan.

Wij nemen aan u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders,

A. R. de Graaf,
gemeentesecretaris

drs. N. Stemerdink,
burgemeester

Deze brief is digitaal vastgesteld. Hierdoor staat er geen fysieke handtekening in de brief.

Beleidsregel kostenverhaal

Hoe gaat de gemeente Voorschoten om met het verhalen van kosten bij de exploitatie van gronden die niet (volledig) in eigendom van de gemeente zijn

Gemeente	Voorschoten
Datum	oktober 2021
Afdeling	RO

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding 3
Hoofdstuk 2. Wettelijk kader kostenverhaal 4
2.1. Doel van kostenverhaal in de ruimtelijke ordening 4
2.2. Wettelijk kader 4
2.3. Kostenverhaal via publiekrecht of privaatrecht? 5
2.4. Uitzondering: anterieure overeenkomst én exploitatieplan 6
2.5. Moment waarop kostenverhaal verzekerd moet zijn 6
2.6. Schema verschil tussen anterieure overeenkomst, exploitatieplan en posterieure overeenkomst 7
Hoofdstuk 3. De wijze van kostenverhaal 8
3.1. De wijze van kostenverhaal in Voorschoten 8
3.2. Intentieovereenkomst 8
3.3. Kleine bouwplannen 9
3.4. Overige bouwplannen 10
3.5. Kostenverhaal in relatie tot de legesverordening 13
3.6. Moment van betaling 14

Hoofdstuk 1. Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), met als onderdeel de grondexploitatiewet (GREX-wet, afdeling 6.4. Wro), op 1 juli 2008 heeft de gemeente publiekrechtelijke instrumenten gekregen voor kostenverhaal en het stellen van (uitvoeringsgerichte) locatie-eisen bij particuliere grondexploitaties. Met behulp van deze instrumenten kan gestuurd worden op de ontwikkeling van ruimtelijke plannen en kan het verhalen van kosten bij ruimtelijke ontwikkelingen verzekerd worden.

Uiteraard wordt er al geruime tijd conform deze regelgeving gewerkt binnen de gemeente Voorschoten. Tot nu toe bestaat er echter binnen deze gemeente geen beleidsstuk waarin wordt beschreven hoe de gemeente Voorschoten in de praktijk omgaat met het kostenverhaal. Met het vaststellen van deze beleidsregel zal daar verandering in komen.

Op grond van genoemde regelgeving is de gemeente verplicht het kostenverhaal te verzekeren als publieke medewerking wordt verleend aan een door een particuliere partij gewenst ruimtelijk besluit, dat een bouwplan op particuliere grond mogelijk maakt. Dit kostenverhaal dient verzekerd te zijn voordat tot het ruimtelijk besluit wordt besloten. Er zijn door de wetgever verschillende mogelijkheden gecreëerd om het wettelijk kostenverhaal te verzekeren.

In **hoofdstuk 2** van deze beleidsregel wordt beschreven wat het wettelijke kader is op het gebied van kostenverhaal.

In **hoofdstuk 3** wordt beschreven op welke wijze de gemeente Voorschoten voldoet aan de wettelijke plicht tot kostenverhaal.

In die gevallen waarin de gemeente (nog) zelf eigenaar is van te exploiteren gronden is het verhalen van kosten niet nodig. De door de gemeente gemaakte kosten worden dan verdisconteerd in de verkoopprijs van bouwrijpe grond.

Hoofdstuk 2. Wettelijk kader kostenverhaal

2.1. Doel van kostenverhaal in de ruimtelijke ordening

Wanneer een initiatiefnemer een locatie ontwikkelt, maakt ook de gemeente daarbij kosten, zoals kosten voor de planologische procedure, kosten voor de ambtelijke begeleiding, kosten voor voorzieningen zoals wegen, verlichting, riolering etc.

Om te voorkomen dat de initiatiefnemer/ontwikkelaar alle lusten heeft en de gemeente alle lasten, moet de gemeente kosten verhalen.

2.2. Wettelijk kader

Afdeling 6.4 Wro, de zogenaamde Grondexploitatiewet, biedt de juridische grondslag voor kostenverhaal bij ruimtelijke ontwikkelingen, waardoor een bouwplan op particuliere grond mogelijk wordt gemaakt. Allereerst moet vastgesteld worden of er sprake is van een ruimtelijke ontwikkeling in de zin van de wet.

- **Ruimtelijke ontwikkeling**

Er is sprake van een ruimtelijke ontwikkeling in de volgende gevallen:
- de vaststelling van het bestemmingsplan;
- de vaststelling van het wijzigingsplan;
- de verlening van een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan, als bedoeld in art.2.12 eerste lid onder a, onder 2 en 3 van de Wabo.

Vervolgens moet vastgesteld worden of er sprake is van een bouwplan in de zin van de wet (artikel 6.12 lid 1 Wro jo artikel 6.2.1. Bro); men spreekt ook wel over een “aangewezen bouwplan”.

- **Aangewezen bouwplan**

Er is sprake van een bouwplan in de zin van de wet in de volgende gevallen:
- de bouw van een of meer woningen;
- de bouw van een of meer 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 bedraagt;
- de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte.

Het kan in de praktijk voorkomen dat er wel sprake is van een ruimtelijke ontwikkeling, maar geen sprake is van een bouwplan in de zin van de wet. Denk aan de verbouwing van een kantoorpand naar 8 appartementen, of de bouw van een parkeergarage die niet kwalificeert als een hoofdgebouw . In hoofdstuk 3 wordt nader toegelicht hoe de gemeente daarmee omgaat in relatie tot het onderwerp kostenverhaal.

Indien vaststaat dat het een ruimtelijke ontwikkeling betreft van een bouwplan in de zin van de wet/aangewezen bouwplan dan is het bepaalde in artikel 6.12, eerste lid Wro, van toepassing. Hierin staat:

“De gemeenteraad stelt een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen”.

De wetgever heeft met andere woorden als hoofdregel opgenomen dat het verhalen van kosten plaatsvindt via de publiekrechtelijke route, namelijk door het opstellen van een exploitatieplan verplicht te stellen.

In de volgende paragraaf wordt uitgelegd dat de wetgever de gemeente een keuze heeft gegeven. Dit blijkt weliswaar niet uit de wet, maar wel uit de parlementaire geschiedenis. Daarin staat duidelijk beschreven dat er naast de publiekrechtelijke weg ook de mogelijkheid bestaat om voor de privaatrechtelijke weg te kiezen. Sterker nog dat laatste heeft de voorkeur van de wetgever.

2.3. Kostenverhaal via publiekrecht of privaatrecht?

Kosten kunnen verhaald worden via de publiekrechtelijke of via de privaatrechtelijke weg.

- Privaatrechtelijk kan dat via het sluiten van een anterieure of een posterieure overeenkomst.

Anterieur betekent letterlijk “voorafgaand”. Deze term wijst erop dat de overeenkomst gesloten moet zijn *voordat* een planologische wijziging wordt vastgesteld.

Het woord posterieur heeft de betekenis “later, volgend”. Ook hierbij is gekozen voor een koppeling met het de planologische wijziging en het exploitatieplan. De gemeente kan nadat het exploitatieplan is vastgesteld alsnog een privaatrechtelijke overeenkomst sluiten met een exploitant, dit wordt een posterieure overeenkomst genoemd.

- Publiekrechtelijk door het opstellen van een exploitatieplan waarbij er een financiële voorwaarde bij de omgevingsvergunning gesteld wordt.

Alhoewel in artikel 6.12, eerste lid Wro is vastgelegd dat de gemeenteraad een exploitatieplan moet vaststellen indien er voldaan is aan twee voorwaarden - te weten: er is sprake van een ruimtelijke ontwikkeling en van een aangewezen bouwplan - heeft de gemeente ook een andere mogelijkheid tot haar beschikking.

Van de vaststelling van een exploitatieplan kan door de raad worden afgezien indien aan een aantal (cumulatieve) voorwaarden is voldaan. De belangrijkste daarvan is dat het kostenverhaal “anderszins is verzekerd”. Die situatie doet zich bijvoorbeeld voor als de gemeente alle in het toekomstige exploitatiegebied gelegen gronden in eigendom heeft. Een vaker voorkomende situatie is die waarin de gemeente geen gronden in het exploitatiegebied heeft of wenst te hebben en de ontwikkeling faciliteert (faciliterend grondbeleid).

De wetgever heeft aldus 2 mogelijkheden gecreëerd waarmee het kostenverhaal verzekerd kan worden. Het heeft de voorkeur van de wetgever, zo blijkt op meerdere plaatsen in de parlementaire geschiedenis, dat partijen zoveel mogelijk anterieur contracteren. Dit heeft ook de voorkeur van de gemeente Voorschoten.

Dit neemt niet weg dat er zich situaties kunnen voordoen waarin partijen er niet in slagen om er anterieur uit te komen. De gemeente zal in dat geval het kostenverhaal via de publiekrechtelijke weg afdwingen door het opstellen van een exploitatieplan.

Er kunnen daarnaast andere redenen zijn om een exploitatieplan (dit kan ook nadat er een anterieure overeenkomst is gesloten) vast te stellen. Deze redenen zijn bijvoorbeeld dat de gemeente locatie-eisen, eisen aan de fasering of eisen aan de woningbouw categorieën wil opleggen. Ook kan het exploitatieplan dienen als een “achtervang” ingeval van faillissement.

Uitgangspunt: Kosten verhaal “anderszins verzekeren” door middel van het sluiten van een anterieure overeenkomst, met als achtervang het vaststellen van een exploitatieplan.

2.4. Uitzondering: anterieure overeenkomst én exploitatieplan

Daarnaast kan het in uitzonderlijke gevallen voorkomen dat het, gelet op de omstandigheden, wenselijk is om naast het sluiten van een anterieure overeenkomst ook een exploitatieplan vast te stellen. In die gevallen gaat de anterieure overeenkomst vóór het exploitatieplan mits de anterieure overeenkomst ondertekend is door partijen voordat het exploitatieplan is vastgesteld.

De reden waarom de gemeente hiervoor kan kiezen, is bijvoorbeeld omdat er een anterieure overeenkomst gesloten is met een andere partij dan de grondeigenaar[1]. Mocht de grondverkoop aan de gemeentelijke contractspartij om welke reden dan ook geen doorgang vinden (met andere woorden de contractspartij wordt geen grondeigenaar), met als gevolg dat de anterieure overeenkomst geen gelding heeft tegenover de (nieuwe) grondeigenaar, dan kan de gemeente terugvallen op het exploitatieplan. Conform het exploitatieplan dient de (nieuwe) grondeigenaar) een bijdrage aan de gemeente te voldoen, bijvoorbeeld voor de aanpassingen die in het openbaar gebied gedaan dienen te worden ten gevolge van deze ontwikkeling.

Op deze wijze worden de (eventuele) risico's die verbonden zijn aan het sluiten van een anterieure overeenkomst voor de gemeente beheersbaar.

2.5. Moment waarop kostenverhaal verzekerd moet zijn

Ongeacht of voor de privaatrechtelijke of publiekrechtelijke weg gekozen wordt, het kostenverhaal moet verzekerd zijn op het moment dat het bestemmingsplan (of een ander ruimtelijk plan) wordt vastgesteld. In de praktijk betekent dit dat het vastleggen van afspraken over kostenverhaal (of dat nu anterieur of via een exploitatieplan gebeurt) gereed dient te zijn zodra het ontwerp van een bestemmingsplan (of een andere ruimtelijke maatregel) ter inzage gelegd wordt.

In de wet[2] staat over het moment waarop een exploitatieplan wordt vastgesteld het volgende:

"*Tegelijkertijd met de vaststelling van het bestemmingsplan wordt ook het exploitatieplan vastgesteld*".

Indien het geval zich voordoet dat er anterieur geen overeenstemming tussen initiatiefnemer en gemeente is bereikt en er ook geen exploitatieplan is opgesteld maar de planologische wijziging toch wordt voorgelegd aan het college en/of raad dat is het uitsluitend ontbreken van een anterieure overeenkomst/exploitatieplan onvoldoende om te kunnen concluderen dat de gewijzigde vaststelling van het plan niet strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Indien er dus geen planologische bezwaren tegen het bouwplan bestaan en de gemeente de gewenste ontwikkeling in het belang van een goede ruimtelijke ordening acht dan is het ontbreken van een anterieure overeenkomst geen reden om de planologische wijziging tegen te houden.

In dat geval wordt de planologische wijziging vastgesteld zonder dat het kostenverhaal verzekerd is. Het plan is dan feitelijk economisch niet uitvoerbaar. De gemeente staan op dat moment geen mogelijkheden meer ter beschikking om het kostenverhaal anderszins te verzekeren. De kosten van de gemeente worden in dat geval niet vergoed.

[1] Bij een faillissement van de ontwikkelaar zal de curator de gronden verkopen aan een nieuwe eigenaar. Deze nieuwe eigenaar is gebonden aan het exploitatieplan dat is vastgesteld voor deze locatie.

[2] Artikel 6.12 lid 1 Wro

2.6. Schema verschil tussen anterieure overeenkomst, exploitatieplan en posterieure overeenkomst

Anterieure overeenkomst	Exploitatieplan	Posterieure overeenkomst
Kostenverhaal is verzekerd via de overeenkomst die tussen initiatiefnemer en gemeente is gesloten.	Kostenverhaal is verzekerd via het exploitatieplan dat eenzijdig wordt vastgesteld door de gemeente.	Kostenverhaal is verzekerd via de overeenkomst die tussen initiatiefnemer en gemeente is gesloten.
Anterieur d.w.z. de overeenkomst komt tot stand vóór het moment van vaststelling van het nieuwe ruimtelijke plan.	Het exploitatieplan wordt, tegelijk met het vaststellen van het nieuwe ruimtelijke plan, door de raad, vastgesteld.	Posterieur d.w.z. de overeenkomst komt tot stand na het moment van vaststelling van het nieuwe ruimtelijke plan.
Maatwerk mogelijk door het maken van afspraken tussen partijen.	Geen onderhandelings-vrijheid voor partijen. Exploitatieplan bevat dwingende voorschriften met betrekking tot door derden te betalen exploitatiebijdragen en/of eisen met betrekking tot regie op derdenontwikkelingen.	Afspraken tussen partijen moeten blijven binnen het kader van vastgestelde exploitatieplan.

Hoofdstuk 3. De wijze van kostenverhaal

3.1. De wijze van kostenverhaal in Voorschoten

Nieuwe verzoeken en initiatieven
Er komen allerlei verzoeken en initiatieven bij de gemeente binnen. In deze beleidsregel wordt alleen gesproken over die verzoeken en initiatieven waarin een principeverzoek of een aanvraag omgevingsvergunning wordt gedaan. Die zaken komen terecht bij het Omgevingsloket (OLO).

Zodra duidelijk is dat het verzoek of initiatief **niet** past binnen het bestaande bestemmingsplan zal het verzoek of initiatief door het OLO naar de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling (RO) doorgeleid worden. De collega's van de afdeling RO gaan vervolgens na of, en zo ja op welke wijze, medewerking aan het verzoek of initiatief (hierna te noemen 'plan') verleend kan worden. Verwezen wordt naar het schema dat als bijlage 1 deel uitmaakt van dit beleidsstuk[3].

3.2. Intentieovereenkomst

Voor alle plannen waarbij sprake is van 'ruimtelijke ontwikkeling' en van een 'aangewezen bouwplan' (verwezen wordt naar paragraaf 2.2) wordt gewerkt met een intentieovereenkomst.
Het plan wordt ambtelijk beoordeeld en in de vorm van een principeverzoek/startnotitie voorgelegd aan het college. Indien het college een principebesluit neemt dan volgt direct daarna het sluiten van een intentieovereenkomst.
In de intentieovereenkomst omschrijven partijen wat er gedurende de looptijd van de overeenkomst onderzocht en aangeleverd moet worden om op enig moment te kunnen besluiten of het plan al dan niet van de initiatief fase naar de planologische fase overgaat. Parallel hieraan loopt de contractuele overgang van de intentie fase naar de anterieure fase.

Daarnaast worden in de intentieovereenkomst afspraken gemaakt over de betaling van de ambtelijke kosten die de gemeente in deze fase van het plan maakt. Deze kosten worden begroot aan de hand van het geschatte aantal uren dat besteed wordt door het ambtelijk apparaat gerelateerd aan genoemd initiatief. In de intentieovereenkomst wordt beschreven welke diensten de gemeente levert in deze fase van het proces.

Einde intentiefase

De intentiefase kan op drie manieren eindigen:
- als initiatiefnemer besluit het initiatief niet voort te zetten;
- als initiatiefnemer het initiatief gewijzigd wenst voort te zetten. In dit geval wordt een nieuwe intentieovereenkomst tussen initiatiefnemer en gemeente gesloten;
- als er overeenstemming over een anterieure overeenkomst tussen partijen wordt bereikt.

In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de fase die volgt op de intentiefase.

Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in Kleine bouwplannen (zie 3.3.) en Overige bouwplannen (zie 3.4.).

Uitgangspunt:
bij beeindiging van een intentieovereenkomst wordt de bijdrage voor de gemaakte ambtelijke kosten niet terugbetaald.

Eventuele extra gemaakte kosten (bijvoorbeeld ten gevolge van aanpassing van het inititiatief) worden doorberekend aan initiatiefnemer.

[3] Bijlage 1: Schema kostenverhaal

3.3. Kleine bouwplannen

3.3.1. Definitie kleine bouwplannen

Voor kleine bouwplannen heeft de wetgever een aparte regeling ten aanzien van kostenverhaal opgesteld. De regeling is te vinden in artikel 5 van de regeling plankosten exploitatieplan.
In genoemd artikel wordt aangegeven wat onder kleine bouwplannen verstaan wordt en welke bedragen aan kosten verhaald worden.

De reden voor de wetgever om kleine bouwplannen apart te definiëren is gelegen in het feit dat de reguliere berekeningen voor plankosten niet goed toepasbaar zijn op kleine bouwplannen. De bedragen die uit de berekening komen zijn buitensporig hoog. Vandaar dat er vaste bedragen zijn opgenomen in artikel 5 van de regeling plankosten exploitatieplan.

In de gemeente Voorschoten wordt bij kleine bouwplannen het bepaalde in artikel 5 van de regeling plankosten exploitatieplan toegepast.

Artikel 5. Plankosten kleine plannen

In afwijking van de artikelen 3 en 4 bedraagt het bedrag van de plankosten dat ten hoogste kan worden verhaald, met uitzondering van de producten en activiteiten, genoemd in onderdeel 4.2[4] van tabel 1 van de bijlage:

- *a. € 6.000,– bij een bouwplan voor de bouw van kassen met een bruto-vloeroppervlakte van niet meer dan 3.000 m²,*
- *b. € 8.000,– bij een bouwplan voor:*
  - *1°. de bouw van één woning,*
  - *2°. de bouw van één hoofdgebouw voor agrarische of bedrijfsdoeleinden met een bruto-vloeroppervlakte van niet meer dan 1.500 m², met uitzondering van kantoor, horeca en detailhandel, of één bedrijfswoning op hetzelfde bouwperceel,*
  - *3°. een uitbreiding met niet meer dan 2.000 m² bruto-vloeroppervlakte van een gebouw voor agrarische of bedrijfsdoeleinden, met uitzondering van kantoor, horeca en detailhandel, of een uitbreiding met niet meer één bedrijfswoning op hetzelfde bouwperceel,*
  - *4°. een uitbreiding van een ander gebouw dan bedoeld onder 1° tot en met 3° met niet meer dan 2.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met niet meer dan één woning,*
  - *5°. kassen met een bruto-vloeroppervlakte van ten minste 3.000 m² en niet meer dan 10.000 m², of*
  - *6°. een verbouwing als bedoeld in artikel 6.2.1, onderdeel d of e, van het Besluit,*
- *c. € 9.500,– bij een bouwplan voor de bouw van kassen met een bruto-vloeroppervlakte van ten minste 10.000 m² en niet meer dan 30.000 m².*

Uitgangspunt: In de gemeente Voorschoten wordt bij kleine bouwplannen het bepaalde in artikel 5 van de regeling plankosten exploitatieplan toegepast.

.
Opgemerkt wordt dat deze regeling alleen geldt bij de bouw van één (1) woning. Wanneer er een kangoeroewoning wordt gebouwd of een woning en een tiny house dan is deze regeling niet van toepassing. In dat geval is de regeling met betrekking tot overige bouwplannen van toepassing.

[4] Een uitzondering is gemaakt voor het geval er kosten voor de aanpassing van het openbaar gebied gemaakt moeten worden ten behoeve van het plan. Deze kosten kunnen bovenop het vastgestelde forfaitaire bedrag in rekening gebracht worden door de gemeente. Dit geldt ook voor de eventuele bijdrage aan het fonds bovenwijkse voorzieningen.

3.4. Overige bouwplannen

3.4.1. Definitie overige bouwplannen
Overige bouwplannen zijn alle plannen die niet vallen onder de definitie van kleine bouwplannen. Het gaat bijvoorbeeld om plannen voor de bouw van 2 of meer woningen. En de plannen die zien op de bouw van andere bouwwerken dan woningen.

Voor die plannen waarin een bestaand pand verbouwd wordt en het pand een andere functie krijgt geldt hetzelfde als in de vorige alinea vermeld is.

3.4.2. Kostenverhaal overige bouwplannen
In deze paragraaf wordt besproken op welke wijze kostenverhaal plaatsvindt en welke kosten in rekening gebracht worden bij overige bouwplannen.

Een anterieure overeenkomst bevat een bepaling over het verhaal van de kosten van de grondexploitatie; de exploitatiebijdrage.

Hoewel de gemeente en particuliere exploitanten contractsvrijheid hebben bij het aangaan van een overeenkomst, vormen:

- artikel 6.24 Wro,
- het Burgerlijke Wetboek met de daarin neergelegde beginselen van het verbintenissenrecht, zoals de redelijkheid en billijkheid,
- de afdeling 3.2 Algemene wet bestuursrecht met de voor de gemeente geldende beginselen van behoorlijk bestuur,

het wettelijk kader voor de gemeente.

Het komt er daarom in de praktijk op neer dat de financiële afspraken in de anterieure overeenkomst grotendeels overeenkomen met de financiële afspraken die binnen het wettelijk kader van het exploitatieplan vallen.

De te verhalen kosten die binnen het wettelijk kader van het exploitatieplan vallen zijn opgenomen in de ‘kostensoortenlijst’ (art. 6.2.3 t/m 6.2.6 Bro).

Eigenlijk alle kostensoorten die normaliter tot de grondexploitatie worden gerekend staan op de lijst. Onderstaand enkele voorbeelden:

- Plankosten;
- Kosten voor bouwrijp maken;
- Kosten voor aanleg infrastructuur;
- Kosten van onderzoek;
- Kosten van bodemsanering;
- Planschadekosten;
- Kosten voor de aanleg van (boven)wijkse voorzieningen;
- Etc.

De kosten uit de ‘kostensoortenlijst’ kunnen deel uitmaken van de exploitatiebijdrage in de anterieure overeenkomst met een particuliere exploitant. De toepassing van de meest voorkomende kosten bij anterieur kostenverhaal wordt hieronder nader toegelicht.

- **Plankosten**

Het gaat hier om alle niet-fysieke kosten die gemaakt worden voor planvorming van een ruimtelijke ontwikkeling. Het gaat o.a. om de kosten van:

- kosten voor het opstellen en wijzigen van ruimtelijke plannen;
- kosten voor planologische procedures;
- kosten voor het verrichten van onderzoek;

- kosten van planbegeleiding;
- kosten voor het berekenen van de exploitatiebijdrage en het opstellen van de overeenkomst;
- kosten van voorbereiding, toezicht en uitvoering op werken.

Bij anterieur kostenverhaal worden, voorafgaand aan een ruimtelijk besluit, afspraken gemaakt met de initiatiefnemer over de te verhalen kosten. Per bouwplan wordt vooraf een inschatting gemaakt van de kosten die de gemeente verwacht te maken. Uitgangspunt is dat deze kosten volledig vergoed worden. Op basis hiervan wordt een bijdrage voor plankosten opgenomen in de overeenkomst.

De overheid heeft het verhaal en toebedeling van plankosten verder uitgewerkt in de zogenaamde ‘Regeling plankosten exploitatieplan’. In deze regeling zijn uitgangspunten en normen vastgelegd met betrekking tot de (maximale) hoogte van de te verhalen plankosten per te verrichten activiteit in het geval van een exploitatieplan. Deze regeling is vertaald naar een rekenmodel (plankostenscan), om normatief de hoogte van de plankosten per plan te kunnen bepalen. Voor kleine bouwplannen zijn er zoals vermeld (in paragraaf 3.2) forfaitaire bedragen opgenomen in de regeling.

De toepassing van de regeling is niet verplicht bij anterieur kostenverhaal, maar wordt wel gebruikt als toetsingskader. Immers, indien geen overstemming wordt bereikt over anterieur kostenverhaal is dit het instrument wat normatief de hoogte van de plankosten bepaalt bij afdwingbaar kostenverhaal middels het exploitatieplan. De Raad van State heeft in haar uitspraken meerdere malen bevestigd dat de toepassing van de plankostenscan voor het berekenen van de hoogte van de plankosten is toegestaan, ook indien er anterieur gecontracteerd wordt.

Uitgangspunt: Bij anterieur kostenverhaal wordt voor het bepalen van de hoogte van de plankosten gebruik gemaakt van de regeling plankosten exploitatieplan.

- **Planschade**

Verhaal van mogelijke planschade wordt eveneens in de anterieure overeenkomst vastgelegd. Omdat de hoogte van de eventuele vergoeding in de anterieure fase nog niet duidelijk is, wordt vastgelegd dat de initiatiefnemer het volledig door de gemeente te betalen bedrag aan planschade aan de gemeente betaalt.

Uitgangspunt: In de anterieure overeenkomst wordt een bepaling opgenomen waarin wordt vastgelegd dat initiatiefnemer het volledig door de gemeente te betalen bedrag aan planschade, ten gevolge van het initiatief, aan de gemeente betaalt.

- **Kosten (boven)wijkse voorzieningen**

De kosten voor de aanleg (boven)wijkse voorzieningen kunnen deel uitmaken van de exploitatiebijdrage. Het kan gaan om de aanleg van openbare voorzieningen binnen het exploitatiegebied (wijks), bijvoorbeeld een woonstraat, waterberging of parkeerplaatsen. Het kan ook gaan om openbare voorzieningen buiten het exploitatiegebied die ten gunste zijn van meerdere gebieden (bovenwijks), bijvoorbeeld een verbindingsweg, brug of rotonde.

De kosten voor de aanleg van (bovenwijkse) voorzieningen kunnen worden verhaald voor zover deze van toepassing zijn op het bouwplan.

De criteria die daarbij moeten worden gehanteerd worden zijn:

Profijt: Een bouwplan moet nut ondervinden van de treffen voorzieningen of maatregelen.
Een initiatiefnemer betaalt mee aan kosten voor voorzieningen of maatregelen waar deze profijt van heeft.

Toerekenbaarheid: De aangebrachte voorzieningen moeten in verband staan met het project dat ontwikkeld wordt. De initiatiefnemer hoeft niet mee te betalen aan voorzieningen die niet van toepassing zijn voor zijn bouwplan.

Proportionaliteit: Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat slechts dat deel van de kosten van de locatieontwikkeling mag worden toegerekend aan de initiatiefnemer dat in verhouding staat tot het bouwplan. Bijvoorbeeld een rotonde die wordt aangelegd tussen twee wijken waarvan er één nieuwbouw is. Als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening worden de kosten naar rato verdeeld. Naarmate een locatie meer profijt heeft, draagt deze meer bij aan de kosten.

Op dit moment wordt er in de gemeente Voorschoten nog niet standaard in iedere overeenkomst een bijdrage bovenwijkse voorzieningen in rekening gebracht. Er gaat aan gewerkt worden om dit in de toekomst wel te gaan doen. Daarvoor wordt te zijner tijd de beleidsregel Bovenwijkse Voorzieningen opgesteld.

Zodra die beleidsregel is vastgesteld wordt, voorafgaand aan planologische medewerking, per bouwplan bepaald in hoeverre er sprake is van kostenverhaal voor (bovenwijkse) voorzieningen. De kosten worden op basis van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit toebedeeld. De toebedeelde kosten worden als onderdeel van de exploitatiebijdrage opgenomen.

Uitgangspunt: zodra de beleidsregel Bovenwijkse voorzieningen is vastgesteld wordt voorafgaand aan planologische medewerking per bouwplan bepaald in hoeverre er sprake is van kostenverhaal voor (bovenwijkse) voorzieningen. De kosten worden op basis van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit vastgesteld.

Schematisch weergegeven ziet er als volgt uit:

Kleine bouwplannen conform artikel 5 regeling plankosten exploitatie plan	**Overige bouwplannen**
Start traject met vaststellen Startnotitie door college	Start traject met vaststellen Startnotitie door college
Vervolgens intentieovereenkomst sluiten met initiatiefnemer. In de intentiefase worden de geschatte kosten voor dit deel van het proces in rekening gebracht.	Vervolgens intentieovereenkomst sluiten met initiatiefnemer. In de intentiefase worden de geschatte kosten voor dit deel van het proces in rekening gebracht.
De hoogte van de exploitatiebijdrage staat vast conform art. 5 regeling plankosten exploitatieplan.	De hoogte van de exploitatiebijdrage die in de anterieure overeenkomst wordt opgenomen wordt berekend met behulp van de plankostenscan.

3.5. Kostenverhaal in relatie tot de legesverordening

- **Legesverordening Voorschoten**

In de legesverordening van de gemeente Voorschoten 2021 is in artikel 4 sub c bepaald dat de legesverordening **NIET** van toepassing is in die gevallen waarin het kostenverhaal volgens de bepalingen van afdeling 6.4. Wro geregeld moet worden.

Het kostenverhaal vindt om die reden conform de eerder genoemde mogelijkheden via een anterieure overeenkomst, een exploitatieplan of een posterieure overeenkomst plaats. De legesverordening is zoals gezegd niet van toepassing.

Uitgangspunt: de legesverordening is niet van toepassing indien er sprake is van kostenverhaal conform de regels van afdeling 6.4. Wro.

- **Omgevingsvergunning**

Van belang om op te merken is dat het verlenen van de omgevingsvergunning geen onderdeel uitmaakt van afdeling 6.4. Wro. Dit vormt geen onderdeel van het kostenverhaal.

De kosten die gemoeid zijn met het verlenen van de omgevingsvergunning bouwen worden conform de legesverordening in rekening gebracht. Het betreft de bouwleges. De kosten voor de planologische wijziging moeten wel via de route van het kostenverhaal in rekening gebracht worden.

Uitgangspunt: De leges voor bouwactiviteiten moeten onverminderd betaald blijven worden conform de leges tarieventabel. Tevens blijft voor vergunningen die aangevraagd worden voor de aanleg van bijvoorbeeld een inrit of het kappen van een boom de legesverordening van kracht.

- **Geen sprake van een bouwplan[5]**

Er zijn echter bouwplannen waarbij wel sprake is van een ruimtelijk besluit maar geen sprake is van een aangewezen bouwplan. Verwezen wordt naar paragraf 2.2 waarin wordt aangegeven wat wordt verstaan onder een aangewezen bouwplan.

In dat geval is het niet mogelijk om een exploitatieplan vast stellen en via die weg de plankosten te verhalen op de initiatiefnemer. Er is in dat geval geen sprake van de toepassing van de regeling van afdeling 6.4. Wro. In die gevallen is de legesverordening van toepassing. En dienen de door de gemeente gemaakte kosten verhaald te worden via de legesverordening.

Enkele voorbeelden ter toelichting:

- De verbouwing van een kantoorpand tot 8 appartementen;
- De verbouwing van een kantoorpand tot sportschool;
- De uitbreiding van een gebouw met 800 m^2.

- **Geen plicht tot het opstellen van een exploitatieplan**

Daarnaast zijn er gevallen waarin de gemeente niet verplicht is om een exploitatieplan vast te stellen (de uitzonderingen op artikel 6.12 lid 1 Wro zijn vermeld in artikel 6.12 lid 2 Wro en in artikel 6.2.1.a Bro). Het gevolg hiervan is dat de gemeente het kostenverhaal in deze gevallen niet kan afdwingen. Het sluiten van een anterieure overeenkomst behoort tot de mogelijkheden maar is niet afdwingbaar. Het gaat om de volgende gevallen:

- bouwplannen waar geen verhaalbare kosten zijn (anders dan de kosten die via leges verordening verhaald worden);
- plannen waar de verhaalbare kosten lager zijn dan € 10.000,--;

[5] In dit geval wordt er geen anterieure overeenkomst gesloten maar wel een planschadeovereenkomst.

- plannen waarbij de verhaalbare kosten uitsluitend betrekking hebben op de aansluiting van een bouwperceel op de openbare ruimte (inrit) of op de nutsvoorzieningen (riool).

Omdat in die gevallen het kostenverhaal niet afgedwongen kan worden via afdeling 6.4 Wro worden de door de gemeente gemaakte kosten in deze gevallen in rekening gebracht in overeenstemming met de bepalingen van de legesverordening.

Opgemerkt wordt dat de te verhalen plankosten in deze gevallen beperkt zijn. Daar komt bij dat het maken van maatwerkafspraken, zoals via de plankostenscan, arbeidsintensief en dus duur is. Alhoewel het maken van afspraken in een anterieure overeenkomst in deze gevallen mogelijk is wordt daar om vorenstaande redenen in deze 3 hiervoor specifiek benoemde gevallen niet voor gekozen.

Verwezen wordt naar het schema dat als bijlage 1 deel uitmaakt van deze regeling.

3.6. Moment van betaling

Kostenverhaal middels een anterieure overeenkomst biedt een aantal keuzemogelijkheden in het moment waarop de exploitatiebijdrage afgerekend wordt met de particuliere initiatiefnemer. Dit in tegenstelling tot kostenverhaal middels een exploitatieplan, waarbij de betaling van de exploitatiebijdrage bij de omgevingsvergunning voldaan wordt.

In een anterieure kostenverhaalovereenkomst kan eveneens opgenomen worden dat de exploitatiebijdrage bij verlening van de omgevingsvergunning voldaan wordt, ook kan opgenomen worden dat de betaling bij het vaststellen van het bestemmingsplan geschiedt, of zelfs daarvóór.

Binnen de gemeente Voorschoten is het gebruikelijk om de kosten die reeds gemaakt zijn door de gemeente voor het sluiten van de anterieure overeenkomst direct voor of na het sluiten van de overeenkomst te laten voldoen. De kosten die nog niet gemaakt zijn worden voldaan zodra de planologische maatregel is vastgesteld. Om het risico op niet betaling te ondervangen wordt een (bank)garantie verlangd van initiatiefnemers. Hiermee wordt niet alleen het risico op niet betaling van (een deel van) de exploitatiebijdrage ondervangen maar ook het risico op eventuele planschade en de eventuele kosten van de aanleg/aanpassing van het openbaar gebied.

In het geval een ruimtelijk besluit niet onherroepelijk wordt, dan zal het deel met betrekking tot de plankosten die nog niet gemaakt zijn (*en evt. de bijdrage (bovenwijkse) voorzieningen*) worden gerestitueerd. De reeds door de gemeente gemaakte plankosten worden niet terugbetaald.

Uitgangspunt: Het moment van betaling van de exploitatiebijdrage vindt deels plaats direct voor of na het sluiten van de anterieure overeenkomst en deels zodra de planologische wijziging is vastgesteld.

3.7 Overig

Afwijkingsbevoegdheid
Uiteraard zijn niet alle initiatieven en plannen over één kam te scheren. In de praktijk blijft het maatwerk. Afwijken kan om die reden indien dat gewenst is. Het college heeft de bevoegdheid om in bijzondere gevallen door middel van een collegebesluit af te wijken van de in deze beleidsregel vermelde werkwijze.

Omgevingswet

Nadat de Omgevingswet wordt ingevoerd verandert de regelgeving op het gebied van kostenverhaal op sommige punten. De hoofdlijnen voor het via de privaatrechtelijke weg verzekeren van het kostenverhaal komen in grote lijnen overeen met hetgeen in Wro is geregeld. Het publiekrechtelijk kostenverhaal verandert aanzienlijk.

Zodra de Omgevingswet van kracht wordt zal deze beleidsregel waar nodig aangepast worden aan de nieuwe regelgeving.

Bijlage 1

Schema kostenverhaal verplicht via afdeling 6.4. Wro of via legesverordening

Van alle aanvragen die bij de gemeente binnenkomen gaan de **principeverzoeken** en de **aanvragen omgevingsvergunning** direct naar het **OLO**

OLO gaat na of het verzoek past binnen het bestemmingsplan/omgevingsplan.

JA

Geen kostenverhaal via afd 6.4 Wro mogelijk.

Legesverordening van toepassing

Op welke wijze kan medewerking verleend worden aan dit plan? Via:

- een (postzegel)bestemmingsplan of een wijzigingsplan of een uitwerkingsplan conform de Wet ruimtelijke ordening (Wro);
- Reguliere, uitgebreide of tijdelijke omgevingsvergunning voor bouwen, afwijkend van bestemmingsplan of conform de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo),
- mogelijk besluiten voor functieverandering van gebouwen of voor tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan met 10 jaar (Besluit omgevingsrecht).

Indien er geen medewerking verleend kan worden omdat het plan ruimtelijk, maatschappelijk of financieel niet uitvoerbaar is wordt dit meegedeeld aan initiatiefnemer

Legesverordening van toepassing

Als één van deze mogelijkheden van toepassing is dan dient daarna beoordeeld te worden of er sprake is van een aangewezen bouwplan conform artikel 6:12 Wro jo. 6.2.1. Bro.

Er is sprake van een aangewezen bouwplan bij:

- de bouw van één of meer woningen;
- de bouw van één of meer andere hoofdgebouwen;
- de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000 m^2 bruto-vloeroppervlakte of met één of meer woningen;
- de verbouwing van één of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht, voor woondoeleinden, mits ten minste 10 woningen;
- de verbouwing van één 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 functie ten minste 1500 m^2 bvo bedraagt;
- de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste1000 m^2 bvo.

Indien er geen sprake is van een aangewezen bouwplan dan is er geen kostenverhaal via afd 6.4. Wro mogelijk.

Legesverordening van toepassing

Indien er sprake is van een aangewezen bouwplan dan is kostenverhaal via afd 6.4 Wro verplicht.

Het kostenverhaal moet verzekerd worden. Daarvoor bestaan 3 mogelijkheden: via het sluiten van een anterieure overeenkomst, via het vaststellen van een exploitatieplan of via het sluiten van een posterieure overeenkomst.

NB: het kan voorkomen dat naast het kostenverhaal ook leges betaald moeten worden. Dit is bijvoorbeeld het geval indien de planologische procedure en het aanvragen/verlenen van de omgevingsvergunning twee elkaar opvolgende (aparte) trajecten vormen.

Bijlage 2

Schema interne routing nieuwe RO initiatieven binnen de gemeente Voorschoten

Interne routing nieuwe initiatieven bouwplannen

Bij alle initiatieven geldt:

Principebesluit door college laten nemen, vervolgens intentieovereenkomst sluiten met initiatiefnemer. Kosten die in deze fase van het project gemaakt/begroot worden in rekening brengen bij initiatiefnemer.

Einde intentiefase:

- als initiatiefnemer besluit het initiatief niet voort te zetten (voldane ambtelijke kosten worden niet gerestitueerd);
- als initiatiefnemer het initiatief gewijzigd wenst voort te zetten. In dit geval wordt een nieuw principebesluit genomen door het college en een nieuwe intentieovereenkomst tussen initiatiefnemer en gemeente gesloten (met nieuwe rekening i.v.m. ambtelijke kosten);
- als er overeenstemming over een anterieure overeenkomst tussen partijen wordt bereikt.

Kostenverhaal in anterieure fase bij kleine bouwplannen:

Forfaitair bedrag conform art. 5 regeling plankosten exploitatieplan

bv € 8.000,-- bij de bouw van 1 woning

Kostenverhaal in anterieure fase bij overige bouwplannen:

Berekenen hoogte kostenverhaal met behulp van plankostenscan

Bijlage 3

Uitgangspunten kostenverhaal gemeente Voorschoten

Kosten verhaal “anderszins verzekeren” door middel van het sluiten van een anterieure overeenkomst, met als achtervang het vaststellen van een exploitatieplan.

Bij beeindiging van een intentieovereenkomst wordt de bijdrage voor de gemaakte ambtelijke kosten niet terugbetaald.

Eventuele extra gemaakte kosten (bijvoorbeeld ten gevolge van aanpassing van het inititiatief) worden doorberekend aan initiatiefnemer.

In de gemeente Voorschoten wordt bij kleine bouwplannen het bepaalde in artikel 5 van de regeling plankosten exploitatieplan toegepast.

Bij anterieur kostenverhaal wordt voor het bepalen van de hoogte van de plankosten gebruik gemaakt van de regeling plankosten exploitatieplan.

In de anterieure overeenkomst wordt een bepaling opgenomen waarin wordt vastgelegd dat initiatiefnemer het volledig door de gemeente te betalen bedrag aan planschade, ten gevolge van het initiatief, aan de gemeente betaalt.

Zodra de beleidsregel Bovenwijkse voorzieningen is vastgesteld wordt voorafgaand aan planologische medewerking per bouwplan bepaald in hoeverre er sprake is van kostenverhaal voor (bovenwijkse) voorzieningen. De kosten worden op basis van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit vastgesteld.

De legesverordening is niet van toepassing indien er sprake is van kostenverhaal conform de regels van afdeling 6.4. Wro.

De leges voor bouwactiviteiten moeten onverminderd betaald blijven worden conform de leges tarieventabel. Tevens blijft voor vergunningen die aangevraagd worden voor de aanleg van bijvoorbeeld een inrit of het kappen van een boom de legesverordening van kracht.

Het moment van betaling van de exploitatiebijdrage vindt deels plaats direct voor of na het sluiten van de anterieure overeenkomst en deels zodra de planologische wijziging is vastgesteld.