Achtergronddocument Nota kostenverhaal en financiële bijdragen gemeente Medemblik

GEMEENTE
Medemblik

Inhoud

1. Inleiding 2
2. De werking van de kostenverhaalsregeling en de regeling financiële bijdragen 3
2.1 Algemeen 3
2.2 De kostenverhaalsregeling 4
2.3 De regeling over financiële bijdragen 5
2.4 Praktijk bij de gemeente Medemblik 6
3. Toelichting op de beleidskeuzes 8
4. Toerekening van bovenwijkse kosten en financiële bijdragen 14
5. Bijlage(n) 15
Bijlage 1: Uitleg wettelijke regeling kostenverhaal en financiële bijdragen 15
Bijlage 2: Werking kostenverhaalsregeling onder de Wet ruimtelijke ordening 19
Bijlage 3: Kostensoortenlijst onder de Wet ruimtelijke ordening 20
Bijlage 4: Kostensoortenlijst onder de Omgevingswet 22
Bijlage 5: Aangewezen bouwactiviteiten die kostenverhaalsplichtig zijn 24
Bijlage 6: Categorieën ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald op basis van het omgevingsplan 25
Bijlage 7: Activiteiten waarover financiële bijdragen kunnen worden overeengekomen 26

1. Inleiding

In dit achtergronddocument worden de beleidsregels zoals die zijn vastgesteld in de Nota kostenverhaal en financiële bijdragen toegelicht en uitgewerkt. Ook zijn de wettelijke kaders van kostenverhaal en financiële bijdragen in de bijlagen opgenomen. De werking van de kaders worden eerst in hoofdstuk 2 uiteengezet.

2. De werking van de kostenverhaalsregeling en de regeling financiële bijdragen

2.1 Algemeen

De regelingen over kostenverhaal en financiële bijdragen en de toepassing hiervan brengen allerlei begrippen met zich mee die voor de meeste bestuurders en gemeentelijke medewerkers niet alledaags gebruikt worden. Voor de leesbaarheid van het vervolg van deze nota wordt daarom in dit hoofdstuk eerst een uiteenzetting gegeven van die regelingen en worden enkele begrippen uitgelegd. Die begrippen zijn cursief en vet (tegelijk) weergegeven als ze voor het eerst worden gebruikt.

Bij de ontwikkeling van nieuwe woon- of werklocaties worden allerlei kosten gemaakt. De kosten moeten gedragen kunnen worden door de verkoopopbrengsten van deze gronden. Daaraan voorafgaand worden gronden verworven en ***bouwrijp*** gemaakt.

Het bouwrijp maken van gronden betekent bijvoorbeeld dat:
- Gebouwen worden gesloopt die de ontwikkeling in de weg staan;
- Gronden zo nodig worden geëgaliseerd en/of opgehoogd en worden voorzien van drainage;
- Bouwwegen en rioleringen worden aangelegd;
- Eventuele bodemverontreinigingen worden gesaneerd.

Na de verkoop worden de gronden die bedoeld zijn als openbare ruimte ***woonrijp of gebruiksrijp*** gemaakt.

Het woonrijp of gebruiksrijp maken van gronden betekent bijvoorbeeld dat:
- De wegen een definitieve verharding krijgen en voorzien worden van straatverlichting;
- Voet- en fietspaden worden aangelegd;
- Groenvoorzieningen, watergangen, speelplekken worden aangelegd.

Dit proces van grondverwerving, bouw- en woonrijp maken en grondverkoop wordt ook wel grondexploitatie genoemd. Bij ***grondexploitatiekosten*** gaat het over de kosten van de verandering (ontwikkeling) van de functies van een gebied naar andere functies in dat gebied, zoals de verandering van agrarische grond naar (de ontwikkeling van) een woon- of werklocatie. Die ontwikkeling kan plaatsvinden in zogenaamde uitleglocaties (meestal agrarisch gebied), of in binnenstedelijke locaties (herontwikkeling of transformatie). Voor zulke ontwikkelingen wordt onderscheid gemaakt in enerzijds de exploitatie van de grond en anderzijds de exploitatie van het vastgoed, de bouw- of vastgoedexploitatie.

Het is van belang dat alle kosten die in dit proces worden gemaakt, worden verhaald op de partijen die ook de verkoopopbrengsten van de 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 bodemvervuiling. In deze nota gaat kostenverhaal over het verhalen van grondexploitatiekosten.

Om de grondexploitatiekosten rechtvaardig te verdelen, heeft de wetgever een regeling vastgesteld. In de Omgevingswet is in afdeling 13.6 (de kostenverhaalsregeling) de basis gelegd voor het verhalen van kosten van grondexploitatie. In artikel 8.15 en bijlage IV van het Omgevingsbesluit is opgenomen welke kosten hiervoor in aanmerking komen, de zogeheten ***kostensoortenlijst***.

Kostenverhaal is verplicht voor zaken die op deze kostensoortenlijst staan. De kosten worden verhaald op degenen die (ver)bouwmogelijkheden krijgen en realiseren. Deze verplichting geldt als zij die mogelijkheden krijgen door wijziging van het omgevingsplan of door het verlenen van

een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In deze nota wordt gemakshalve alleen gesproken over een wijziging van het omgevingsplan, tenzij er specifiek iets te vermelden valt over een vergunning voor een buitenplanse omgevingsactiviteit. De bedoelde wijziging van het omgevingsplan of de afwijking ervan worden hierna ook wel als ***planologisch besluit*** aangeduid.

Kostenverhaal kan voorafgaand aan zo'n planologisch besluit worden verzekerd door het sluiten van een ***anterieure overeenkomst*** of door gemeentelijke gronduitgifte. Dit wordt ook wel de privaatrechtelijke route genoemd. Als het kostenverhaal niet via de privaatrechtelijke route verzekerd kan worden, dan moet er een publiekrechtelijke basis worden gelegd voor kostenverhaal. Daartoe wordt dan 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 anterieure overeenkomst) en een publiekrechtelijke route (een afdwingbare regel in het omgevingsplan). In paragraaf 2.3 wordt dit nader toegelicht.

2.2 De kostenverhaalsregeling

De hiervoor genoemde privaatrechtelijke route voor kostenverhaal wordt in de praktijk het meest toegepast. De mogelijkheden van de privaatrechtelijke route worden grotendeels bepaald door de mogelijkheden en beperkingen van de publiekrechtelijke route. De publiekrechtelijke route is namelijk de 'stok achter de deur', voor situaties waarin onderhandelingen niet tot afspraken leiden. Als gevolg daarvan heeft de publiekrechtelijke route een schaduwwerking naar de privaatrechtelijke route. Wat hierna in deze paragraaf over de kostenverhaalsregeling wordt toegelicht, geldt voor de publiekrechtelijke route, tenzij anders vermeld.

Het opleggen van een kostenverhaalsbijdrage wordt vormgegeven 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 gemeente mag, als uitzondering daarop, wel een betalingsregeling bieden, maar moet dan een garantstelling eisen.

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, wat het eindbeeld moet worden van de ontwikkellocatie (met name ook wat de openbare ruimte betreft) en 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 bepaalt niet binnen welke periode zij de nieuwe functies gerealiseerd wil zien; sterker nog, zij stuurt niet aan op 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, terwijl het model voor organische ontwikkelingen het model ***zonder tijdvak*** wordt genoemd.
Als er een anterieure overeenkomst is gesloten (de privaatrechtelijke route), worden kosten verhaald op basis van die overeenkomst en niet op basis van een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan.

De kostensoortenlijst is ingedeeld in twee tabellen, namelijk tabel A en tabel B. Tabel A bevat de zogenaamde publieke kosten. Tabel B bevat de kosten voor de uitgeefbare gebieden, hierna ook wel de kavelkosten genoemd. Bij toepassing van het organische model kunnen alleen de publieke kosten worden verhaald. Bij toepassing van het integrale model worden zowel de publieke kosten als de kavelkosten verhaald. Deze lijst is opgenomen in bijlage 4.

Het type bouwmogelijkheden waarvoor een kostenverhaalsplicht geldt worden ***aangewezen bouwactiviteiten*** genoemd. Ze zijn opgesomd in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit en opgenomen in bijlage 5 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 een 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%.

2.3 De regeling over financiële bijdragen

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.

Volgens de wetsgeschiedenis kunnen gemeenten, voor de (anterieure) privaatrechtelijke route, financiële bijdragen bedingen voor maatschappelijk belangrijke functies zoals bijvoorbeeld:

- Natuur;
- Recreatie en sport;
- Waterberging;
- Infrastructuur;
- Culturele voorzieningen;
- De uitvoering van reconstructies in het stedelijk en landelijk gebied.

In de Omgevingswet is geen gelijkwaardige bepaling opgenomen over een bijdrage voor bovenplanse kosten. Het verevenen van tekortprojecten met overschotprojecten kan niet meer via de publiekrechtelijke route.

Wel regelt de Omgevingswet dat voor een zestal categorieën van ontwikkelingen regels over afdwingbare financiële bijdragen in het omgevingsplan[1] kunnen worden opgenomen. Die categorieën zijn opgesomd in bijlage 6. Eén daarvan is de compensatie voor sociale woningbouw.

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 zou moeten, is de gemeente bevoegd voor die ontwikkellocatie een bedrag aan financiële compensatie op te leggen. Dit bedrag is bedoeld om het compenserende aandeel sociale huurwoningen op een andere locatie te kunnen realiseren. Dat mag, voor zover de gemeente voor die compenserende deelgebieden een tekort op de grondexploitatie of op het kostenverhaal dreigt op te lopen.

De andere vijf van de zes categorieën betreffen een aantal ongelijksoortige zaken. Wanneer bepaalde investeringen, die de gemeente wil doen, niet geschaard kunnen worden onder de zaken van de kostensoortenlijst, zou bezien kunnen worden of die zaken wel geschaard kunnen worden onder één van die zes categorieën financiële bijdragen. Samengevat gaat het bij deze zes categorieën om:

a) Wijziging van de inrichting van het landelijk gebied;
b) Aanleg of wijziging van natuurgebieden;
c) Aanleg van infrastructuur;
d) Aanleg van recreatievoorzieningen;
e) Compensatie van een tekort aan sociale huur- of -koopwoningen
f) Stedelijke herstructurering.

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

Een belangrijk aandachtspunt is dat de publiekrechtelijke toepassing minder mogelijkheden kent dan de privaatrechtelijke toepassing. Hoe deze regeling verder werkt is opgenomen in bijlage 1.

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.

2.4 Praktijk bij de gemeente Medemblik

Als het gaat om de praktijktoepassing van kostenverhaal en financiële bijdragen, is het van belang om in te gaan op het onderscheid tussen actief grondbeleid en faciliterend grondbeleid.

Actief grondbeleid
De keus voor een actief grondbeleid op een bepaalde ontwikkellocatie betekent dat de gemeente streeft naar verwerving van alle gronden. In gevallen van actief grondbeleid verhaalt de gemeente haar kosten via gemeentelijke gronduitgifte. Dat kan overigens voor zover de gemeente erin slaagt alle gronden te verwerven.

Voor zover de gemeente er niet in slaagt om alle gronden te verwerven en te maken krijgt met private partijen die (met succes) een beroep doen op zelfrealisatie, streeft de gemeente naar

[1] Zo'n regel over een afdwingbare financiële bijdrage kan alleen in het omgevingsplan worden opgenomen, niet in een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

anterieure overeenkomsten. Als het sluiten van zulke overeenkomsten niet slaagt voor alle uitgeefbare gronden en het kostenverhaal daardoor niet (volledig) via anterieure overeenkomsten kan worden verzekerd, wordt een publiekrechtelijke basis voor het kostenverhaal gelegd bij het nemen van het planologische besluit. De kosten, dus ook de plankosten, zijn in dat geheel dan naar verhouding toegerekend aan de eigenaren in het te ontwikkelen gebied.

Faciliterend grondbeleid
De keus voor een faciliteren grondbeleid op een bepaalde ontwikkellocatie betekent dat de gemeente niet streeft naar verwerving van de gronden en de ontwikkeling overlaat aan private partijen.

In gevallen van faciliteren grondbeleid probeert de gemeente in de regel de kosten te verhalen op de private partijen door anterieure overeenkomsten te sluiten. Als geen overeenstemming wordt bereikt met alle private partijen geldt ook hier dat een publiekrechtelijke basis voor het kostenverhaal wordt gelegd bij het nemen van het planologische besluit.

Praktijk bij de gemeente Medemblik
De gemeente Medemblik heeft op meerdere (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 gronden in eigendom heeft en de gemeente verzoekt om planologisch medewerking te verlenen aan een bouwontwikkeling, hierna een initiatief genoemd. Het kostenverhaal en het streven naar financiële bijdragen doet zich voor in die situaties waarin de gemeente niet alle gronden in eigendom heeft kunnen of willen verwerven, voordat het planologische 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 gronden in 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. Ook kan er sprake van zijn dat de betreffende locatie meeprofiteert van openbare voorzieningen met een bovenwijks karakter. De kosten voor bovenwijkse voorzieningen 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 de procesmatige kanten van gebiedsontwikkeling.

3. Toelichting op de beleidskeuzes

In geval van een initiatief benadert een private partij de gemeente met het verzoek om planologische medewerking te verlenen 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 duidelijk is of de gemeente planologische medewerking kan en wil verlenen, en zo ja, aan welke invulling ze dat doet.

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 van de initiatiefnemer vraagt. Er komt met andere woorden stapsgewijs meer helderheid. Dit proces kost inzet van de ambtelijke organisatie. Soms moet er ook advies van derden worden ingeschakeld om het initiatief goed te kunnen beoordelen en/of te begeleiden. De kosten die de gemeente tijdens dit proces maakt 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 anterieure overeenkomst gesloten. Als een initiatief alleen in gewijzigde vorm kan plaatsvinden, wordt een anterieure overeenkomst 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 anterieure overeenkomst 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. Een raming van de plankosten aan de hand van de Omgevingsregeling over plankosten (conform beleidsregel 6) is in het voortraject lang niet altijd mogelijk, bijvoorbeeld zolang het programma qua aantal en prijscategorieën en/of de impact op de openbare ruimte nog niet is uitgekristalliseerd.

Ook in dit voortraject is het voor de gemeente 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. Ten tweede voorkomt het de situatie dat er wel allerlei inzet van het ambtelijk apparaat is geweest, maar er geen anterieure overeenkomst tot stand komt en de gemeente de gemaakte kosten niet kan 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 de samenwerkingsbrief wordt geen verdere ambtelijke inzet gepleegd.

Beleidsregel 4: in de samenwerkingsbrief wordt gewerkt met een voorschot op de te verhalen plankosten Wanneer blijkt dat dit voorschot niet toereikend is om de werkelijk gemaakte plankosten te verhalen, 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 lukt om daartoe te komen is dat de insteek voor een anterieure overeenkomst. Het is van belang dat private partijen dan op voorhand weten welke kosten de gemeente 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 daarvoor 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 bedrag dat de gemeente kan verhalen. Wanneer dit maximum in een concrete situatie zou leiden tot een onevenredig hoog bedrag, kan de gemeente daar gemotiveerd van afwijken en voor een lager bedrag kiezen.

Gemeenten kunnen ervoor kiezen deze regeling ook toe te passen in de onderhandelingen over anterieure overeenkomsten, maar voor zulke onderhandelingen kan de gemeente ook kiezen voor een eigen raming van de plankosten.

Beleidsregel 6: voor het aangaan van een anterieure overeenkomst wordt in principe gebruik gemaakt van een raming van de plankosten op basis van de plankostenscan bij de Omgevingsregeling. Wanneer evident is dat een beduidend hogere of beduidend lagere uitkomst van de plankosten ten opzichte van de plankostenscan wordt verwacht, kan in anterieure overeenkomsten van de uitkomst van de plankostenscan worden afgeweken.

Bij de meeste initiatieven betreft het geen ingewikkelde situaties of heel lang lopende trajecten. Meestal kan de stap van een intentieovereenkomst worden overgeslagen. Met een intentieovereenkomst wordt in de regel vastgelegd hoe partijen omgaan met het onderzoeken van de haalbaarheid van een project, voordat een anterieure overeenkomst 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 planologische medewerking kan vastleggen in een anterieure overeenkomst.

Een samenwerkingsbrief is niet bedoeld als een soort intentieovereenkomst. Een samenwerkingsbrief beperkt zich namelijk tot het verhalen van plankosten tot aan de opvolgende overeenkomst en veronderstelt alleen maar dát er ambtelijke en externe werkzaamheden moeten worden verricht, maar legt niet vast welke. Als een intentieovereenkomst 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 anterieure overeenkomst. Bij meer ingewikkelde gebiedsontwikkelingen kan een intentieovereenkomst worden gesloten bij wijze van tussenstap.

De gemeente streeft in de regel naar anterieure overeenkomsten bij faciliteren grondbeleid. Ze houdt evenwel rekening met de mogelijkheid dat dit niet altijd lukt. Ze houdt ook rekening met situaties waarin het niet wenselijk is (met alle eigenaren) te streven naar anterieure overeenkomsten. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als het om teveel eigenaren gaat en het ondoenlijk is om met iedereen te onderhandelen of omdat dit teveel tijd kost en de gemeente haast heeft met het nemen van het beoogde planologische besluit. In zulke gevallen wordt, bij

het nemen van het planologische besluit, een publiekrechtelijke basis gelegd voor het kostenverhaal.

Beleidsregel 8: wanneer geen samenwerkingsbrief wordt getekend en/of geen anterieure overeenkomst 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 (inclusief buitenplanse omgevingsplanactiviteit [bopa]) 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 anterieure overeenkomst 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 te verkrijgen voor de ontwikkeling van (andere) gebieden.
In de regel is het dan aantrekkelijk voor zowel gemeente als deze private partijen om een anterieure overeenkomst aan te gaan en de publiekrechtelijke route van kostenverhaal te vermijden. Er kunnen echter ook situaties zijn waarin het streven naar anterieure overeenkomsten (voor de hele ontwikkellocatie) niet aantrekkelijk is.

Beleidsregel 9: de gemeente streeft in de regel naar anterieure overeenkomsten. Van dit streven kan worden afgezien als:

- **een ontwikkellocatie zoveel eigenaren heeft dat met iedereen onderhandelen over een anterieure overeenkomst te omslachtig is in vergelijking met het opnemen van een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan;**
- **onderhandelingen over een anterieure overeenkomst te lang duren terwijl de gemeente belang heeft bij voortgang met de vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan of het verlenen van een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit;**
- **de uitkomst van een Bibob-toets, indien aan de orde, onvoldoende waarborgen oplevert 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.

De kostenverhaalsregeling kent een zogenaamde kruimelgevallenregeling (artikel 8.14 Omgevingsbesluit). Deze regeling geldt voor de volgende situaties:

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 IV[2] zijn; of

[2] Bijlage IV bij het Omgevingsbesluit betreft de zogeheten kostensoortenlijst. Deze is als bijlage 4 bij deze Nota opgenomen.

c) 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 anterieure overeenkomst 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 plankosten worden gemaakt. Die kosten 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 maakt het mogelijk om bijdragen te ontvangen voor zaken die niet via de kostenverhaalsregeling kunnen worden verhaald. Dit is bijvoorbeeld relevant voor maatschappelijke voorzieningen of het compenseren van een tekort aan sociale woningbouw. Het kan ook van toepassing zijn op infrastructurele ingrepen die, hoewel ze op de kostensoortenlijst van de kostenverhaalsregeling staan, geen direct causaal verband met de ontwikkellocaties hebben, maar toch voordeel opleveren en om die reden een samenhang 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 of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit een regel opgenomen over een afdwingbare financiële bijdrage.

Beleidsregel 13: voor de compensatie van sociale woningbouw (als onderdeel van de regeling voor financiële bijdragen) gaat de gemeente uit van de norm (het beleidspercentage) die de gemeentelijke woonvisie bevat voor sociale huurwoningen en goedkope koopwoningen. Wordt er in de sociale sfeer minder gerealiseerd dan volgens het beleidspercentage, dan wordt dat gecompenseerd via een financiële bijdrage voor locaties waar meer wordt gerealiseerd dan volgens het beleidspercentage. De uitwerking legt de gemeente vast in een verordening.

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. Bij bepaling van de 15-jaarstermijn wordt de opleveringsdatum aangehouden.

Een algemene periode hanteren voor beide tijdsgrenzen is eenvoudiger dan per geval een andere periode te kiezen. Naarmate de toekomst verder weg ligt, worden verwachtingen over het belang van openbare voorzieningen, bouwlocaties, investeringsbedragen en opbrengend vermogen onzekerder. Daarom is regelmatige actualisatie van de financiële uitwerking nodig en zijn deze gegevens apart gedocumenteerd.

Beleidsregel 14: 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 vijftien (15) jaar.

Beleidsregel 15: voor toerekening van kosten gaat de gemeente uit van openbare voorzieningen en zaken waarvoor de gemeente financiële bijdragen wil verkrijgen die niet later worden voorzien dan binnen vijftien (15) jaar na het vaststellen van de Nota. Deze termijn geldt ook voor toekomstig te verwachten bouwontwikkelingen als kostendrager.

De kostenverhaalsregeling kent, voor de publiekrechtelijke route, een toetsing aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (PTP). 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 de situatie waarin een private partij planologische medewerking vraagt voor een groot woningbouwproject. Het woningbouwproject vergt een specifieke infrastructurele aanpassing, die de gemeente anders niet nodig zou hebben. Hoewel aangrenzende wijken hiervan kunnen profiteren, zou het volgens de PTP-criteria niet mogelijk zijn om 100% van deze kosten op de private partij te verhalen. Dat zou niet reëel zijn, aangezien het nieuwbouwplan de enige veroorzaker is. In dergelijke gevallen wijkt de gemeente af van de PTP-criteria. Dit wordt in de beleidsregel verwoord met "waar dat reëel is".

Beleidsregel 16: 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 bedrijven profiteren is het aantal m2 uitgeefbaar (respectievelijk uitgegeven) gebied een geschikte maatstaf. Als zowel gronden met woningen als gronden met bedrijven profiteren is het van belang om de m2 bedrijfsterrein om te rekenen naar een aantal woningen.

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 een half uur een rondje door het park kunnen lopen. Alle gronden binnen deze zone profiteren. De gronden met woningen die direct aan het park gesitueerd zijn, profiteren daarnaast ook van het uitzicht op het park. Deze zone zou dan zwaarder belast kunnen worden dan de andere zones.

Beleidsregel 17: voor de toerekening wordt uitgegaan van de aantallen woningen en m2 bedrijventerrein 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 18: 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.

4. Toerekening van bovenwijkse kosten en financiële bijdragen

Er kunnen zich situaties voordoen waarin een ontwikkeling de toegerekende bedragen niet kan dragen. De oorzaak daarvan kan zijn dat er relatief weinig grondopbrengsten zijn en/of relatief veel kosten, bijvoorbeeld van het bouwrijp maken of vanwege hoge inbrengwaarden.

In de wettelijke regeling rond kostenverhaal en financiële bijdragen is daarin voorzien door hantering van het principe van de macro-aftopping. Dat betekent dat er niet meer kosten verhaald kunnen worden dan het niveau van de geraamde grondopbrengsten toelaat. Dat principe geldt voor de publiekrechtelijke route van kostenverhaal. De gemeente past dit principe ook toe bij anterieure overeenkomsten als het gaat om bovenwijkse kosten en financiële bijdragen.

Wanneer een initiatiefnemer aangeeft dat de door hem voorgestelde ontwikkeling de toe te rekenen bedragen niet kan dragen, dient hij dit met een exploitatieopzet te onderbouwen. De gemeente toetst die exploitatieopzet om deze te beoordelen. Als de gemeente aan de hand van die beoordeling (ook) tot de conclusie komt dat de ontwikkeling de toegerekende bedragen niet kan dragen, dan worden ze in rekening gebracht tot het niveau dat de ontwikkeling ze wel kan dragen. In het kader van deze beoordeling verwacht de gemeente van de initiatiefnemer dat hij de beschikking omtrent de WOZ-waarden van zijn gronden (met eventuele opstallen) aan de gemeente overlegt. Voor de inbrengwaarden gaat de gemeente, bij haar beoordeling, dan uit van de WOZ-waarden conform die beschikking.

5. Bijlage(n)

- Bijlage 1: Uitleg wettelijke regeling kostenverhaal en financiële bijdragen
- Bijlage 2: Werking kostenverhaalsregeling onder de Wet ruimtelijke ordening
- Bijlage 3: Kostensoortenlijst onder de Wet ruimtelijke ordening
- Bijlage 4: Kostensoortenlijst onder de Omgevingswet
- Bijlage 5: Aangewezen bouwactiviteiten die kostenverhaalsplichtig zijn
- Bijlage 6: Categorieën ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald op basis van het omgevingsplan
- Bijlage 7: Activiteiten waarover financiële bijdragen kunnen worden overeengekomen

Bijlage 1: Uitleg wettelijke regeling kostenverhaal en financiële bijdragen

1.1 De kostenverhaalsregeling

De mogelijkheden van de privaatrechtelijke route worden grotendeels bepaald door de mogelijkheden en beperkingen van de publiekrechtelijke route. De publiekrechtelijke route is namelijk de 'stok achter de deur', voor situaties waarin onderhandelingen niet tot afspraken leiden. Als gevolg daarvan heeft de publiekrechtelijke route een schaduwwerking naar de privaatrechtelijke route. Wat hierna in deze paragraaf over de kostenverhaalsregeling wordt toegelicht, geldt voor de publiekrechtelijke route, tenzij anders vermeld.

Het opleggen van een kostenverhaalsbijdrage wordt vormgegeven 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 gemeente mag, als uitzondering daarop, wel een betalingsregeling bieden, maar moet dan een garantstelling eisen.

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, wat het eindbeeld moet worden van de ontwikkellocatie (met name ook wat de openbare ruimte betreft) en 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 bepaalt niet binnen welke periode zij de nieuwe functies gerealiseerd wil zien; sterker nog, zij stuurt niet aan op 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, terwijl het model voor organische ontwikkelingen het model ***zonder tijdvak*** wordt genoemd.

Tussen beide modellen bestaan allerlei formele verschillen. De meest opvallende zijn:

- ***Publieke kosten*** versus ***kavelkosten***: met toepassing van het organische model worden alleen publieke kosten verhaald, terwijl met toepassing van het integrale model zowel de publieke kosten als de kavelkosten worden verhaald. Dit zijn geen wetstermen, maar werktermen uit de praktijk. Met publieke kosten wordt met name gedoeld op ambtelijke kosten (plankosten) en op kosten van openbare voorzieningen[3]. Met kavelkosten wordt met name gedoeld op de inbrengwaarden en kosten van het bouwrijp maken[4] van uitgeefbare delen van een ontwikkellocatie.
- Manier van kostenbepaling: het organische model is ontworpen om ook kosten te kunnen verhalen bij de onzekerheden die evident zijn aan organische gebiedsontwikkelingen. Dat betekent dat er geen opbrengsten hoeven te worden

[3] Onder openbare voorzieningen vallen bijvoorbeeld wegen en paden, parkeerplaatsen, riolering, groen, waterberging, verlichting, speelplekken. Zowel de kosten van aanleg c.q. aanpassing als de verwerving van de ondergrond zijn verhaalbare kostenposten.

[4] Bij bouwrijp maken van uitgeefbare delen valt bijvoorbeeld te denken aan de sloop van opstallen, verwijdering van obstakels, kavels en leidingen, dempen van sloten, sanering van bodem- of grondwaterverontreiniging, ophogen, egaliseren, verbetering van drainage.

geraamd (wat wel moet in het integrale model) en dat de kosten op een meer grofmazige manier mogen worden bepaald dan in het integrale model.
- ***Macro-aftopping*** versus ***waardevermeerderingstoets***: ook dit zijn geen wetstermen, maar werktermen uit de praktijk. Beide vormen een soort toets voor de vraag of uitgeefbare gronden in financieel opzicht de kostenverhaalsbijdrage kunnen dragen.

De macro-aftopping moet worden toegepast bij het integrale model. Dan wordt van het gehele kostenverhaalsgebied bezien wat het totaalniveau is van de geraamde grondopbrengsten en van de geraamde kosten. Zijn er meer kosten dan opbrengsten, dan wordt het kostenverhaal afgetopt op het niveau van de opbrengsten. Het tekort komt voor rekening van de gemeente.

De waardevermeerderingstoets moet worden toegepast bij het organische model. Deze toets werkt niet op het niveau van het gehele kostenverhaalsgebied, maar op het niveau van de locatie waarvoor de kostenverhaalsbeschikking wordt aangevraagd. Als zo'n beschikking wordt aangevraagd voor een deel van het kostenverhaalsgebied, moet worden bezien wat de opbrengstwaarde van dat gebiedsdeel is. Daarop worden in mindering gebracht de kosten van inbrengwaarden (waaronder ook de kosten om dat deelgebied bouwrijp te maken). Het saldo wordt de waardevermeerdering genoemd. Als dat saldo te klein is om de berekende kostenverhaalsbijdrage te voldoen, dan is het tekort voor rekening van de gemeente.

1.2 De regeling over financiële bijdragen

De Omgevingswet bepaalt in artikel 13.22 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.

De Omgevingswet heeft in artikel 13.23 en 13.24 een regeling opgenomen op grond waarvan in het omgevingsplan een regel kan worden opgenomen voor een afdwingbare financiële bijdrage. Deze mogelijkheid geldt, net als bij het reguliere kostenverhaal, voor de specifieke bouwactiviteiten die in het Omgevingsbesluit zijn opgenomen. Deze afdwingbare mogelijkheid geldt voor een zestal categorieën van ontwikkelingen. Die categorieën zijn opgesomd in artikel 8.21 van het Omgevingsbesluit (opgenomen in bijlage 6), te weten:

a) Wijziging van de inrichting van het landelijk gebied;
b) Aanleg of wijziging van natuurgebieden;
c) Aanleg van infrastructuur;
d) Aanleg van recreatievoorzieningen;
e) Compensatie van een tekort aan sociale huur- of -koopwoningen;
f) Stedelijke herstructurering.

Eén van de onderdelen betreft de compensatie voor sociale woningbouw. 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 zou moeten, is de gemeente op grond van artikel 13.23 van de Omgevingswet bevoegd om voor die ontwikkellocatie een bedrag aan financiële compensatie op te leggen. Dit bedrag is ervoor bedoeld om op andere ontwikkellocaties 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 dreigt op te lopen.

De andere vijf van de zes categorieën betreffen een aantal ongelijksoortige zaken. Wanneer bepaalde investeringen die de gemeente wil doen, niet geschaard kunnen worden onder de zaken van de kostensoortenlijst, zou bezien kunnen worden of die zaken wel geschaard kunnen worden onder één van de zes categorieën financiële bijdragen.

De elementen waarvoor de gemeente privaatrechtelijk of publiekrechtelijk een financiële bijdrage kan verkrijgen worden hierna ook wel kostenvragers genoemd. De gronden waar de gemeente (met planologische besluiten) bouwactiviteiten mogelijk wil maken die in aanmerking komen voor het doen van een financiële bijdrage, worden hierna kostendragers genoemd.

Een belangrijk aandachtspunt is dat de publiekrechtelijke toepassing minder mogelijkheden kent dan de privaatrechtelijke toepassing. Voor de privaatrechtelijke toepassing heeft de wetgever meer kostendragers aangewezen dan alleen de bouwactiviteiten van artikel 8.13 Omgevingsbesluit. Artikel 8.20 Omgevingsbesluit voegt hier namelijk een aantal bouw- en gebruiksactiviteiten aan toe. Hierdoor wordt het bijvoorbeeld mogelijk om ook velden met zonnepanelen aan te merken als kostendrager. Voor de publiekrechtelijke toepassing geldt de toevoeging van artikel 8.20 Omgevingsbesluit niet. Daar worden de kostendragers beperkt tot de aangewezen bouwactiviteiten van artikel 8.13 Omgevingsbesluit. De lijst van artikel 8.20 is opgenomen als bijlage 7.

Samenhang benoemen
Om via de publiekrechtelijke route financiële bijdragen te kunnen verkrijgen moet de functionele samenhang worden onderbouwd tussen de kostendragers en de kostenvragers.
Voor de privaatrechtelijke toepassing geldt dat de samenhang tussen kostenvragers en kostendragers moet worden benoemd in een omgevingsvisie of programma.

Bijdrage tot wat financieel haalbaar is
Voor de publiekrechtelijke toepassing geldt dat de hoogte van de financiële bijdrage wordt afgetopt tot een bedrag dat de locatie kan dragen. Het betreft dan de locatie waarvoor de kostenverhaalsbeschikking wordt aangevraagd (artikel 13.23 lid 3 Omgevingswet).

Voor de privaatrechtelijke toepassing geldt dat in de omgevingsvisie of het programma moet worden aangegeven dat de ontwikkeling van de kostendragende locatie financieel uitvoerbaar moet blijven met het bedingen van een bijdrage[5].

Toepassing PTP-criteria
Er is nog een ander aandachtspunt bij de publiekrechtelijke toepassing van financiële bijdragen. Voor deze financiële bijdragen gelden de PTP-criteria formeel niet. Zoals gezegd worden in artikel 8.21 Omgevingsbesluit een zestal categorieën (kostenvragers) geregeld waarvoor een bijdrage kan worden opgelegd in het omgevingsplan. Sommige daarvan kunnen worden beschouwd als een dubbeling ten opzichte van de zaken die op de kostensoortenlijst staan, zoals bijvoorbeeld wegen. De wetsgeschiedenis[6] wijst uit dat, als voor een van deze categorieën ook kostenverhaal via afdeling 13.6 van de Omgevingswet (het reguliere kostenverhaal) mogelijk is, dit niet ook nog eens (aanvullend) via een financiële bijdrage mag plaatsvinden. Met andere woorden, als met toepassing van de PTP-criteria voor de verbreding van een weg de toerekening van 60% proportioneel is, kan de resterende 40% niet ook nog via een financiële bijdrage aan hetzelfde kostenverhaalsgebied worden opgelegd. Anders wordt dit echter als de verbreding van die weg geen causaal verband heeft met het kostenverhaalsgebied. Als er dan wel een functionele samenhang[7] is met dat kostenverhaalsgebied kan voor die kosten wel een financiële bijdrage worden opgenomen.

[5] Volgens de Toelichting op Nota van Wijziging waarmee artikel 13.22 in de Awg werd opgenomen.

[6] In de toelichting op van het besluit tot wijziging van het Omgevingsbesluit waarin artikel 8.21 aan het Omgevingsbesluit werd toegevoegd.
[7] Een functionele samenhang is er (ook) als de kostendrager profijt heeft van de kostenvrager. Dat kan worden afgeleid uit de Toelichting op het ontwerpbesluit tot wijziging van het Ob waarin de artikelen 8.21 en 8.22 aan het Ob worden toegevoegd.

Bijlage 2: Werking kostenverhaalsregeling onder de Wet ruimtelijke ordening

Hierna volgt een overzicht van termen en begrippen zodat helder wordt hoe het gemeentelijk beleid werkt voor situaties waarin de Wro nog van toepassing is. Elementen die onder de Omgevingswet gelijk zijn aan de situatie onder de Wro blijven hier buiten beeld.

Termen Wro	**Termen Omgevingswet**
Aangewezen bouwplan	Bouwactiviteit
Betalingsvoorschrift in vergunning voor bouwen	Kostenverhaalsbeschikking
Exploitatiegebied	Kostenverhaalsgebied
Exploitatieplan	Kostenverhaalsregel in omgevingsplan
Financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling	Financiële bijdrage aan ontwikkeling van gebieden

Bijlage 3: Kostensoortenlijst onder de Wet ruimtelijke ordening

Onder de Wet ruimtelijke ordening werd de kostensoortenlijst gevormd door de artikelen 6.2.3 t/m 6.25 van het Besluit ruimtelijke ordening:

Artikel 6.2.3

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten eerste, van de wet, worden, voor zover deze redelijkerwijs zijn toe te rekenen aan de inbrengwaarde van de gronden, gerekend de ramingen van:

a) de waarde van de gronden in het exploitatiegebied;
b) de waarde van de opstallen die in verband met de exploitatie van de gronden moeten worden gesloopt;
c) de kosten van het vrijmaken van de gronden in het exploitatiegebied van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten;
d) de kosten van sloop, verwijdering en verplaatsing van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen in het exploitatiegebied.

Artikel 6.2.4

Tot de kosten, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, ten tweede, van de wet, worden gerekend de ramingen van:

a) de kosten van het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek;
b) de kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren, het verrichten van grondwerken, met inbegrip van het egaliseren, ophogen en afgraven;
c) de kosten van de aanleg van voorzieningen in een exploitatiegebied;
d) de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten in het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen het beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren;
e) de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d en g tot en met n bedoelde kosten met betrekking tot gronden buiten het exploitatiegebied, waaronder mede begrepen de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het exploitatiegebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen;
f) de in artikel 6.2.3 en de onder a tot en met d bedoelde kosten, voor zover deze noodzakelijk zijn in verband met het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen;
g) de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering, verband houdende met de aanleg van de voorzieningen en werken, bedoeld onder a tot en met f, en in artikel 6.2.3, onder c en d;
h) de kosten van het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen ten behoeve van het exploitatiegebied;
i) de kosten van het opzetten en begeleiden van gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen voor het stedenbouwkundig ontwerp van de locatie, en de kosten van vergoedingen voor deelname aan de prijsvraag;
j) de kosten van andere door het gemeentelijk apparaat of in opdracht van de gemeente te verrichten werkzaamheden, voor zover deze werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in dit besluit bedoelde voorzieningen, werken, maatregelen en werkzaamheden;
k) de kosten van tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente verworven gronden, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten;
l) de kosten van tegemoetkoming van schade, bedoeld in artikel 6.1 van de wet;
m) niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW, of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder a tot en met l;
n) rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten.

Artikel 6.2.5

Tot de voorzieningen, bedoeld in artikel 6.2.4, onder c. worden gerekend:

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

Bijlage 4: 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 5: Aangewezen bouwactiviteiten die kostenverhaalsplichtig zijn

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

Artikel 8.13 Omgevingsbesluit definieert een bouwactiviteit[8] 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.

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 Omgevingsbesluit[9]):

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 IV[10] zijn; of
c) de verhaalbare kosten alleen de aansluiting van een locatie op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen betreffen.

---

[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.

[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 6: 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 dier- en plantensoorten 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:
      i) ter vermindering van de stikstofdepositie; of
      ii) 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:
      i) 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
      ii) 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 7: 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 4 zijn opgesomd. Daarnaast kunnen ze worden voor 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:
    a. land- of tuinbouw, voor zover de oppervlakte ten minste 100 m2 bedraagt;
    b. opwekking of winning, omzetting of transport van energie of van gasvormige, vloeibare of vaste stoffen als energiedrager;
    c. infrastructuur, voor zover het gaat om wegen, vaarwegen, spoorwegen of telecommunicatie-infrastructuur;
    d. handelsreclame; of
    e. 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:

a. een of meer bestaande gebouwen, niet zijnde recreatiewoningen, mits de bruto-vloeroppervlakte van het nieuw toegelaten gebruik ten minste 1.500 m2 bedraagt;
b. gronden, mits de grondoppervlakte van het nieuw toegelaten gebruik ten minste 1.000 m2 bedraagt; of
c. een of meer bestaande recreatiewoningen voor permanente bewoning.