Nota kostenverhaal en financiële bijdragen

GEMEENTE
Medemblik

Inhoud

1. Inleiding 2
2. Leeswijzer 3
3. Beleidsregels en bijdragen 4
4. Bijlage(n) 9

1. Inleiding

De Omgevingswet kent een kostenverhaalsregeling en een regeling over financiële bijdragen. Bij de kostenverhaalsregeling gaat het om het verhalen van kosten die op de zogenaamde kostensoortenlijst staan. Gemeenten zijn verplicht om deze kosten te verhalen op degenen die (ver)bouwmogelijkheden krijgen door middel van een planologisch besluit. Bij de regeling over financiële bijdragen gaat het over kosten die niet op de kostensoortenlijst staan en waarbij de gemeente in beginsel niet de wettelijke verplichting heeft om deze kosten te verhalen.

Deze nota bevat de beleidsregels die de gemeente hanteert om de kosten van ruimtelijke ontwikkelingen te verhalen op initiatiefnemers en ontwikkelaars. Het doel van deze nota is een rechtvaardige verdeling van de kosten bij gebiedsontwikkeling te waarborgen. Daarnaast wordt in deze nota duidelijkheid gegeven aan alle betrokken partijen, over hoe de gemeente Medemblik invulling geeft aan het (wettelijk) kostenverhaal en het vragen van financiële bijdragen.

De nota beschrijft de hoofdlijnen van het kostenverhaal en de financiële bijdragen, zonder gedetailleerde bedragen en berekeningen. Deze details worden apart gedocumenteerd in een achtergronddocument en toerekeningsdocument om flexibiliteit en actualiteit te waarborgen.

Deze nota is een eerste versie en wordt minimaal een keer per vier jaar geactualiseerd en opnieuw vastgesteld. Het toerekeningsdocument, waarin de bedragen voor kostenverhaal en financiële bijdragen worden vastgelegd, kan indien nodig vaker worden geactualiseerd. Gezien de verwachte toename aan vastgestelde beleidsdocumenten onder de Omgevingswet in de toekomst, nemen ook de mogelijkheden voor kostenverhaal en financiële bijdragen toe. Verwacht wordt, dat in 2025 een nieuwe versie zal worden vastgesteld. Indien er sprake is van bijstelling van bijdragen (vanwege bijvoorbeeld indexering) kan worden volstaan met het actualiseren daarvan via de grondprijzenbrief.

De Nota kostenverhaal en financiële bijdragen gemeente Medemblik wordt vastgesteld als programma in de zin van artikel 3.4 Omgevingswet.

2. Leeswijzer

De Nota kostenverhaal en financiële bijdragen is opgebouwd uit verschillende onderdelen die samen een compleet beeld geven van het gemeentelijke beleid op het gebied van kostenverhaal en financiële bijdragen.

In deze nota worden de beleidsregels weergegeven en beknopt toegelicht. In het achtergrond document (bijlage 1) worden de beleidskeuzes nader toegelicht en is de juridische onderbouwing uitgewerkt.

In het document “Toerekening van bovenwijkse kosten en financiële bijdragen” volgt de financiële uitwerking van de Nota kostenverhaal en financiële bijdragen. Om flexibiliteit en actualiteit te waarborgen is ervoor gekozen om de financiële uitwerking separaat vast te stellen, waarna de berekeningen en bijdragen (jaarlijks) in de Grondprijzenbrief geactualiseerd zullen worden.

3. Beleidsregels en bijdragen

De gemeente ontvangt regelmatig verzoeken van initiatiefnemers om planologische medewerking te verlenen aan een bouwplan. In veel gevallen is niet direct duidelijk of de gemeente medewerking kan en wil verlenen en aan welke invulling zij medewerking wil verlenen.

Doorgaans wordt er tijdens dit traject verder vormgegeven aan het uiteindelijke plan. Daarna wordt een anterieure overeenkomst afgesloten. 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.

Tijdens dit traject maakt de gemeente kosten. Deze kosten kunnen zowel uit ambtelijke kosten bestaan als uit kosten voor extern onderzoek en/of advies. Om te bewerkstelligen dat initiatiefnemers efficiënt omgaan met ambtelijke inzet en om er voor te zorgen dat de kosten die de gemeente tijdens dit traject maakt kunnen worden verhaald, komt de gemeente 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 methoden. De wetgever heeft in de Omgevingsregeling principes en een rekenmodel, de plankostenscan, vastgesteld voor de publiekrechtelijke route. Dit model bepaalt het maximale bedrag dat een gemeente kan verhalen. Als dit maximum onevenredig hoog is, kan de gemeente gemotiveerd een lager bedrag kiezen. Gemeenten kunnen deze regeling ook gebruiken bij onderhandelingen over anterieure overeenkomsten, of zelf een raming maken 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 langlopende trajecten, waardoor een intentieovereenkomst vaak kan worden overgeslagen. Een intentieovereenkomst legt vast hoe de haalbaarheid van een project wordt onderzocht, voordat een anterieure overeenkomst wordt gesloten. Dit is nodig als meerdere varianten moeten worden onderzocht. Een samenwerkingsbrief is geen intentieovereenkomst; een samenwerkingsbrief richt zich alleen op het verhalen van plankosten tot aan de volgende overeenkomst. In de samenwerkingsbrief wordt ervan uitgegaan dat er werkzaamheden worden verricht, zonder te specificeren welke. Het vermijden van een intentieovereenkomst bespaart partijen tijd en overleg.

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 doorgaans naar anterieure overeenkomsten bij faciliterend grondbeleid, maar houdt rekening met situaties waarin dit niet lukt of niet wenselijk is. Bijvoorbeeld als er teveel eigenaren zijn om mee te onderhandelen, of als het proces te veel tijd kost en de gemeente snel een planologisch besluit moet nemen. In zulke gevallen legt de gemeente bij het planologische besluit een publiekrechtelijke basis voor het kostenverhaal.

Beleidsregel 8: wanneer geen samenwerkingsbrief wordt getekend en/of geen anterieure overeenkomst tot stand komt en een initiatiefnemer desondanks blijft verzoeken om planologische medewerking, zal het kostenverhaal publiekrechtelijk worden geregeld als besloten wordt deze planologische medewerking (inclusief buitenplanse omgevingsplanactiviteit [bopa]) te verlenen. Hiertoe zal een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan worden opgenomen. Dat wordt ook gedaan als het geen 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, geldt voor situaties waarin private partijen de gemeente om planologische medewerking vragen (een initiatief). Daarnaast zijn er situaties waarin de gemeente zelf planologische wijzigingen voorbereidt voor ontwikkellocaties. Als de gemeente de gronden niet kan of wil verwerven, zal zij de grondexploitatiekosten (zoals kosten voor openbare voorzieningen en ambtelijke plankosten) verhalen op de private partijen 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. Meestal is het dan voor zowel de gemeente als de private partijen aantrekkelijk om een anterieure overeenkomst te sluiten en de publiekrechtelijke route 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 zijn; of
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 beleidskeuze 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. 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. Deze kosten zullen dan door middel van 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 legesverordening dan ook een vrijstellingsbepaling. De kostenverhaalsregeling heeft, omdat ze een 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 ontwikkellocatie 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 hoever de gemeente teruggaat in het verleden als het gaat om verhaalbare zaken. Hetzelfde geldt voor de periode waarmee de gemeente naar de toekomst kijkt, voor zowel verhaalbare zaken als kostendragende bouwontwikkelingen. Voor het bepalen van de 15-jaarstermijn is de datum van oplevering bepalend.

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 voor de publiekrechtelijke route toetst aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (PTP). Deze criteria kunnen ook in anterieure overeenkomsten worden toegepast, 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 bedrijventerrein 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. De gemeente kan hier binnen de profiterende gebieden rekening mee houden.

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 een 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 bebouwd gebied wordt toegerekend (voor zover dat niet contractueel kan worden afgewenteld op ontwikkelende partijen) door de algemene dienst gedragen.

4. Bijlage(n)

- Bijlage 1: Achtergronddocument Nota kostenverhaal en financiële bijdragen gemeente Medemblik 2024