

Bijlagen bij Nota Kostenverhaal



Gouda, 25 oktober 2023

Versie: Concept 7

Inhoud

1.	Toepassing van deze nota kostenverhaal	3
2.	Werkwijze voor initiatieven en kostenverhaal.....	8
3.	Juridisch kader.....	11
4.	Vereveningsfonds Betaalbaar Wonen.....	24
5.	Vereveningsfonds Groen.....	29
	Annex: Memo aan de gemeenteraad d.d. 7 februari 2023 ('Nieuwe Groenfondsprojecten 2023-2026') ...	32
6.	Gebiedsfonds Spoorzone	33
	Annex: Rapportage 'Actualisatie kostenverhaal bovenwijkse investeringen in de Spoorzone (2022)', d.d. 19 september 2022	35

1. Toepassing van deze nota kostenverhaal

In de nota Kostenverhaal legt de gemeente vast hoe ze omgaat met nieuwe (ruimtelijke) initiatieven. De gemeente is wettelijk verplicht om kosten die zij maakt bij nieuwe ontwikkelingen te verhalen op de initiatiefnemers. In deze bijlage is een toelichting gegeven op de werkwijze en de systematiek van kostenverhaal in de gemeente Gouda.

Voor wie is deze nota?

Deze nota is bedoeld voor iedereen die betrokken is bij initiatieven die niet passen binnen de vigerende bestemming voor een locatie (straks onder de Omgevingswet het 'omgevingsplan'). Dit kan gaan om zowel nieuwbouw als transformatie van een bestaand pand. Deze nota geldt zowel voor de initiatiefnemer, als voor de gemeentemedewerkers die het initiatief begeleiden.

Wat is de status van deze nota?

Deze nota heeft een verplichtend karakter voor alle nieuwe initiatieven waarvoor de gemeente (op moment van vaststellen van deze nota) nog geen anterieure overeenkomst heeft gesloten. Dat wil zeggen dat de bepalingen voorwaarden bevatten waaronder de gemeente wil en kan meewerken aan ruimtelijke initiatieven. Ook heeft deze nota een verplichtend karakter voor alle gemeentelijke plannen waarvoor de gemeente nog geen grondexploitatie heeft vastgesteld.

Deze nota wordt regelmatig herzien. Bij de herziening kunnen genoemde bedragen en de werkwijze worden aangepast. Dit heeft geen gevolgen voor reeds getekende overeenkomsten of reeds vastgestelde gemeentelijke grondexploitaties.

Wat is een initiatief?

Er wordt gesproken van een initiatief wanneer het gaat om een 'aangewezen bouwplan'. In art. 6.2.1 Besluit ruimtelijke ordening en art. 8.13 Omgevingsbesluit worden de 'aangewezen bouwplannen' ('activiteiten' genoemd in de Omgevingswet) omschreven. Aan het einde van bijlage *Juridisch kader* zijn deze en andere relevante begrippen en artikelen te vinden.

Er is pas sprake van een initiatief tevens wanneer het aangewezen bouwplan niet past binnen het geldende bestemmingsplan. In dat geval moeten we een ruimtelijk besluit nemen om een nieuw bestemmingsplan vast te stellen of van het geldende bestemmingsplan af te wijken middels een omgevingsvergunning. Kortom, er is een 'planologische maatregel' nodig.

Als aan beide voorwaarde wordt voldaan (er is sprake van zowel 'aangewezen bouwplan' alsook van 'planologische maatregel'), is een aanvraag kostenverhaalplichtig. De kosten die de gemeente voor uw initiatief maakt worden dan verhaald.

Een "initiatief" is een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling ('aangewezen bouwplan') die niet past binnen het geldende bestemmingsplan en waarvoor een 'planologische maatregel' genomen moet worden.

Het kan bijvoorbeeld gaan om de bouw van een woning, commerciële functies of de uitbreiding van uw bedrijfsactiviteiten. Hieronder geven we een aantal voorbeelden van kostenverhaalplichtige initiatieven (voor uitputtende lijst zie arts. 6.2.1 Bro en 8.13 Ob):

Wonen:

- de bouw van één of meer woningen
- de uitbreiding van een bestaand gebouw met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer woningen
- de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen waarbij de functie verandert in wonen;

Commerciële functies:

- de bouw van één of meer gebouwen
- de uitbreiding van een bestaand perceel, waarbij de oppervlakte toeneemt met ten minste 1.000 m²
- bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte
- de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen waarbij de functie verandert met meer dan 1.500 m² bruto-vloeroppervlakte
- de functie van een perceel of gebouw veranderd met een oppervlakte van ten minste 1.500 m². Dit geldt niet voor wijzingen naar agrarisch (let op, wel bij de bouw van kassen)

Andere activiteiten (onder Omgevingswet):

- De bouw van een bouwwerk, geen gebouw zijnde, voor opwekking of winning, omzetting of transport van energie of van gasvormige, vloeibare of vaste stoffen als energiedrager;
- Gebruik van een of meer bestaande recreatiewoningen voor permanente bewoning.

Wat is géén initiatief:

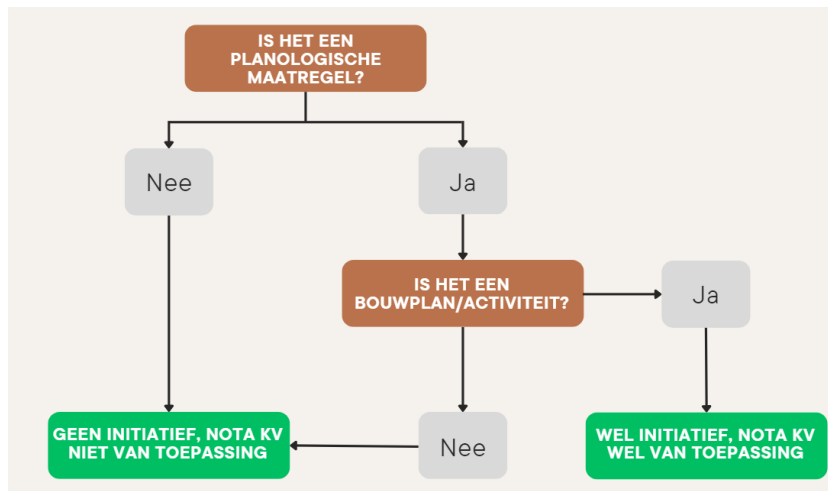
Alle bouw mogelijkheden of functieverruiming die toegestaan zijn op basis van het geldende bestemmingsplan zijn geen initiatief. Hiervoor vraagt de gemeente ook geen bijdrage. Hieronder valt ook het zogenaamd 'vergunningsvrij' bouwen.

Ook kleine ingrepen aan of nabij bestaande bebouwing, zoals de bouw een schuurtje, tuinhuisje, dakkapel of erker komen niet in aanmerking voor kostenverhaal. Ook al zijn deze in strijd met het bestemmingsplan. Mogelijk heeft u wel een vergunning nodig of geldt een meldingsplicht.

Meer informatie over vergunningsvrij bouwen en eisen aan de vergunning kunt u vinden via het [omgevingsloket](#) (OMDH).

Stroomschema om te bepalen of er sprake is van een kostenverhaalplichtig initiatief

In het schema hieronder is weergegeven wanneer een aanvraag een kostenverhaalplichtig initiatief is, waar onderhavige nota Kostenverhaal van toepassing is.



Welke kosten worden verhaald?

In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en in de aankomende Omgevingswet is een limitatieve kostensoortenlijst opgenomen van kosten die moeten worden verhaald. Daarnaast mogen gemeenten een financiële bijdrage vragen voor investeringen die binnen of buiten deze kostensoortenlijst vallen. In **bijlage Juridisch Kader** wordt toegelicht welke kosten dit zijn onder de Wro en onder de nieuwe Omgevingswet. De omgevingswet treedt op 1 januari 2024 in werking, maar aanvragen van omgevingsvergunningen die ingediend worden voor deze datum en ontwerp bestemmingsplannen die ter inzage worden gelegd voor deze datum, zullen onder het regime van de Wro worden behandeld (overgangsrecht). Ook als het nog een tijd duurt totdat ze definitief vergund worden.

Met het vaststellen van deze nota zullen de volgende kosten worden verhaald:

- Bijkomende kosten: Gemeentelijke ambtelijke inzet (plankosten, via leges en overeenkomsten), en planschadepkosten (via anterieure overeenkomst);
- Planeigen/fysieke kosten die de gemeente maakt om uw initiatief te kunnen realiseren, via anterieure overeenkomst;
- Vereveningsbijdrage Betaalbaar Wonen, via anterieure overeenkomst (zie **bijlage Vereveningsfonds Betaalbaar Wonen**).
- Vereveningsbijdrage Groen, via anterieure overeenkomst (zie **bijlage Vereveningsfonds Groen**).
- Gebiedsbijdrage Spoorzone Gouda, via anterieure overeenkomst (zie **bijlage Gebiedsfonds Spoorzone Gouda**).

Gouda houdt rekening met de economische uitvoerbaarheid (macro-aftopping)

Gouda kiest ervoor om kortingen en of vrijstellingen te geven wanneer het kostenverhaal voor de ontwikkelaar aantoonbaar financieel niet haalbaar is (macro-aftopping) én de gemeente het plan maatschappelijk relevant vindt. De gemeente vraagt van ontwikkelaars transparantie over de exploitatieopzet (kosten en opbrengsten van zijn plan) zodat duidelijk is dat hij een volle kostenverhaalbijdrage inderdaad niet kan betalen. Hiermee kan voorkomen worden dat de gemeente plannen die belangrijk zijn voor bijvoorbeeld de woningbouwopgave financieel onmogelijk maakt. Macro-aftopping is een bevoegdheid van het college, geen plicht, en leidt wel tot het risico dat een tekort ontstaat dat de gemeente moet dekken. Alleen in het geval dat Gouda het kostenverhaal publiekrechtelijk zou afdwingen, is macro-aftopping een 'must' waar de gemeente niet van mag afwijken.

Macro-aftopping daar waar mogelijk op basis van de WOZ-waarde

Gouda wil graag de ruimere mogelijkheden benutten van het privaatrechtelijk kostenverhaal, dat wil zeggen via anterieure overeenkomsten met initiatiefnemers. Hiermee ontstaat meer flexibiliteit en is over het algemeen minder ambtelijke inzet nodig.

Echter, het publiekrechtelijk kostenverhaal (via exploitatieplan/kostenverhaalregels in plaats van anterieure overeenkomst) werkt als een soort schaduw op het privaatrechtelijk kostenverhaal. Ook als de gemeente en de initiatiefnemer een anterieure overeenkomst sluiten, kan het scenario van het publiekrechtelijke spoor de onderhandelingen beïnvloeden. Met andere woorden, een 'schaduwberekening' van het publiekrechtelijk kostenverhaal speelt ook een rol in de onderhandelingen.

Onder de Wro zijn gemeenten in het publiekrechtelijk kostenverhaal gebonden aan de regel dat de inbrengwaarde van grond getaxeerd moet worden op basis van de Onteigeningswet. Nieuw in de Omgevingswet is dat gemeenten ook de WOZ-waarde mogen hanteren om de inbrengwaarde te berekenen¹. Deze keuzevrijheid is nieuw. WOZ-waardes gaan uit van de huidige bouw- en gebruiksmogelijkheden, hetgeen ertoe kan leiden dat inbrengwaardes meer in de buurt komen van wat grond en opstellen echt waard zijn. Ook heeft gebruik van de WOZ-waardes het voordeel dat er geen behoefte is aan tijdrovende en dure taxaties.

Om deze redenen gaat Gouda, in de plannen die onder het regime van de Ow worden behandeld en daar waar WOZ-waardes beschikbaar zijn, voortaan altijd deze waardes gebruiken om de inbrengwaarde in het publiekrechtelijk spoor te bepalen.

Inwerkingtreding nota Kostenverhaal

Onderhavige nota Kostenverhaal treedt in werking nadat deze door de gemeente is vastgesteld en gepubliceerd wordt.

Bij gemeentelijke plannen is deze nota van kracht zolang ten tijde van de inwerkingtreding van deze nota de grondexploitatie nog niet is vastgesteld door de raad. Reeds vastgestelde gemeentelijke

¹ Art. 8.17 Omgevingsbesluit.

grondexploitaties worden dus uitgezonderd. Gronden die vallen onder gemeentelijke grondexploitaties krijgen in ieder geval niet te maken met de nota KV. Dus als een ontwikkelaar een bouwrijpe kavel koopt van de gemeente en een bouwaanvraag indient, dan is hij vrijgesteld van nota KV.

Private plannen waarvoor bij de inwerkingtreding van deze nota het kostenverhaal reeds is uitonderhandeld én het resultaat van deze onderhandeling is opgenomen in een (concept) anterieure overeenkomst (AO), worden uitgezonderd van de nota Kostenverhaal, ook als deze overeenkomst nog niet is getekend.

Vanzelfsprekend, zodra een AO is getekend, los van de vraag of daarin voorzien is in kostenverhaal of niet, is deze nota KV ook niet van toepassing. Dit heeft te maken met de juridische mogelijkheden (nadat de AO is gesloten, is er formeel geen ruimte meer voor kostenverhaal) en ook met de nodige zorgvuldigheid in onderhandelingen waaraan gemeenten zijn gebonden. Ook plannen die al vergund zijn, of waarvoor de bestemming reeds is gewijzigd, los van de vraag of een AO is getekend, zijn uitgezonderd. Hier is het kostenverhaal een 'gepasseerd station'.

Op alle andere particuliere plannen is de nota KV wel van toepassing.

2. Werkwijze voor initiatieven en kostenverhaal

Als u op eigen initiatief iets wilt bouwen in de gemeente Gouda wordt een vaste werkwijze gehanteerd. Deze werkwijze is erop gericht om iedereen op gelijke wijze te behandelen.

I. Werk uw initiatief uit

De gemeente Gouda staat open voor alle initiatieven, maar kan helaas niet aan alle initiatieven meewerken. Om te beginnen moet uw initiatief 'ruimtelijk aanvaardbaar en acceptabel' zijn. Dat wil zeggen dat uw initiatief moet voldoen aan het gemeentelijk beleid en de geldende wetten en regels, denk bijvoorbeeld aan milieuhinder. Afhankelijk van uw situatie kan het zijn dat u rekening moet houden met bijvoorbeeld landschappelijke inpassing, beeldkwaliteitseisen of welstandscriteria. Wij vragen u om een zogenaamde 'goede ruimtelijke onderbouwing'. Bij het omgevingsloket kunt u informatie inwinnen waar uw verzoek aan moet voldoen.

Voor het indienen van uw initiatief raden wij u aan om een deskundige te raadplegen voor advies. Ook stelt deze deskundige in een latere fase de ruimtelijke onderbouwing of het bestemmingsplan voor u op, omdat dit veel technische en stedenbouwkundige aspecten bevat.

II. Dien uw initiatief in

Indien u uw initiatief door de gemeente wilt laten beoordelen, zijn hier legeskosten aan verbonden. De 'bouwleges' zijn bedoeld om een concreet bouwaanvraag te toetsen aan alle wettelijke (bouwtechnische) eisen. Daarnaast maakt de gemeente kosten om een ruimtelijk besluit te nemen over een bestemmingsplan of een afwijking van het geldend bestemmingsplan. Deze kosten vallen buiten de 'bouwleges' en worden via aanvullende leges en via overeenkomsten (intentieovereenkomst en anterieure overeenkomst) op uw plan verhaald. U krijgt een initiatiefmanager toegewezen. Uw initiatief wordt vervolgens via een integrale intake- en omgevingstafel(s) besproken en beoordeeld. Uw initiatief wordt beoordeeld op een goede ruimtelijke onderbouwing (zie [omgevingsloket](#)) en wordt daarna voorgelegd aan het College van burgemeester en wethouders. Het college beslist uiteindelijk of de gemeente wel of niet aan uw initiatief meewerkt.

Medewerking van het college betekent niet automatisch dat uw initiatief met zekerheid doorgaat. Het ruimtelijk besluit over een bestemmingsplan of afwijking daarvan (zie IV. Ruimtelijke procedure) moet namelijk nog worden genomen. Dit is een bevoegdheid van de gemeenteraad. De gemeente spant zich in om uw initiatief mogelijk te maken. De ruimtelijke procedure wordt voorbereid en wordt ter beoordeling voorgelegd aan de gemeenteraad. Deze inspanningsverplichting wordt vooraf in een anterieure overeenkomst vastgelegd.

III. De gemeente legt de afspraken vast in één (of meerdere) overeenkomsten

Bij een principebesluit van het college wordt met u overlegd over de details van uw plan. Bij omvangrijkere aanvragen worden vooraf procesafspraken vastgelegd in een intentieovereenkomst (IO). Nadat de gemeente uw plan heeft beoordeeld op de ruimtelijke inpasbaarheid en wenselijkheid, wordt met de initiatiefnemer besproken onder welke ruimtelijke en financiële voorwaarden de ontwikkeling gerealiseerd kan worden. Dit wordt vastgelegd in een anterieure overeenkomst (AO). Bij complexe projecten kan ook een tussenovereenkomst worden voorgelegd: De samenwerkingsovereenkomst (SOK).

In de overeenkomsten worden afspraken vastgelegd, niet alleen over het proces en de ruimtelijke voorwaarden, maar ook over de kosten die de gemeente moet maken voor uw initiatief. In de intentieovereenkomst gaat het alleen om de ambtelijke inzet (plankosten). In de anterieure overeenkomst gaat het om de rest van kosten, die met uw plan samenhangen. Denk bijvoorbeeld aan kosten voor de ontsluiting van uw initiatief, of uw toekomstige aansluiting op de riolering. Ook een bijdrage aan het Vereveningsfonds Groen als u te weinig groen realiseert of een vereveningsbijdrage als u te weinig sociale huur of middensegment woningen bouwt, kunnen daar deel van uit maken. Daarnaast maakt de gemeente kosten voor ambtelijke capaciteit die wordt ingezet voor het ruimtelijk besluit over uw initiatief. Ook deze kosten worden verhaald.

Deze overeenkomsten bieden zowel voor u als de gemeente vooraf de mogelijkheid om duidelijke afspraken te maken over uw initiatief. Pas na de ondertekening van de anterieure overeenkomst zijn de kosten verzekerd en mag de gemeente de ruimtelijke procedure starten (zie IV. Ruimtelijke procedure).

De betaling van de exploitatiebijdrage kan desnoods worden afgedwongen via een ‘exploitatieplan’ onder de Wro, en ‘kostenverhaalregels’ onder de Ow, kostenverhaal is wettelijk verplicht. Het exploitatieplan/kostenverhaalregels is een zwaar juridisch instrument dat we liever niet inzetten. Alleen als we écht geen overeenstemming bereiken stellen we een exploitatieplan/kostenverhaalregels op (zie **bijlage Juridisch Kader** voor meer details).

De voorkeur van de gemeente Gouda gaat uit naar een anterieure overeenkomst met goede en heldere afspraken voor beide partijen.

IV. Ruimtelijke procedure

Na het ondertekenen van de overeenkomst vraagt u een adviesbureau om een concept ruimtelijk plan op te stellen. Dit concept ruimtelijk plan kan een omgevingsplan of uitgebreide omgevingsvergunning zijn, afhankelijk van wat onderling wordt afgesproken. Het bevat in ieder geval alle elementen uit de opgestelde checklist Ruimtelijke Onderbouwing. De gemeente beoordeelt de inhoud van het ruimtelijk plan en stemt eventuele op- en aanmerkingen direct af met het adviesbureau. Deze ruimtelijke procedure bestaat uit de volgende fasen: Het voorontwerp (optioneel en alleen bij omgevingsplannen), het ontwerp, de vaststelling en (eventueel) beroep.

Het voorontwerp (optioneel)

Als eerste stap geeft het College van burgemeester en wethouders het voorontwerp van uw ruimtelijk plan vrij voor inspraak. Het voorontwerp is geen onderdeel van de formele ruimtelijke procedure en is niet verplicht, maar bij grotere plannen wel gebruikelijk. Op deze wijze biedt de gemeente iedereen de mogelijkheid om te reageren op het plan. De inspraaktermijn bedraagt 6 weken.

Het ontwerp

Na de (optionele) inspraaktermijn start de formele ruimtelijke procedure. Eventuele inspraakreacties worden verwerkt in het ontwerp. Het college legt het ontwerp weer voor 6 weken ter inzage. Dit is de start van de formele ruimtelijke procedure. Iedereen die belang heeft bij uw initiatief kan zijn of haar zienswijze indienen. Na beantwoording en weerlegging van eventuele zienswijzen biedt het college het plan aan ter vaststelling aan de gemeenteraad. Bij een uitgebreide omgevingsvergunning kan het vaststellen gedelegeerd worden aan het college.

De vaststelling

Na vaststelling door de raad legt het college het raadsbesluit en bijbehorend plan voor een laatste maal 6 weken ter inzage. Belanghebbenden die ook een zienswijze hebben ingediend, kunnen daarnaast beroep instellen tegen het plan. Op dat moment start de beroepsprocedure.

Beroepsprocedure

Als er beroep wordt ingesteld tegen uw plan bij de rechtbank (bij omgevingsvergunningen) of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (bij bestemmingsplannen), verdedigt de gemeente uw initiatief. Als dit goed afloopt, of er is helemaal geen beroep ingesteld tegen uw plan, is uw initiatief onherroepelijk. U kunt dan een omgevingsvergunning aanvragen en/of starten met de bouw van uw initiatief.

3. Juridisch kader

In deze bijlage wordt het juridisch kader van deze nota toegelicht, dat wil zeggen: Wat de wettelijke basis is voor het kostenverhaal. Onder 'kostenverhaal' verstaan we in deze nota zowel het 'regulier kostenverhaal' (verplicht kostenverhaal) alsook de 'financiële bijdrage' (aanvullend kostenverhaal). In de Wro worden beide gereguleerd in afdeling 6.4, en in de Ow wordt het regulier kostenverhaal gereguleerd in afdeling 13.6 en de financiële bijdrage in afdeling 13.7. Aan het einde van deze bijlage, in paragraaf 3.6, zijn alle relevante artikelen en begrippen weergegeven.

3.1 Doel wetgever: Kosten doorrekenen aan kostenverhaalplichtige plannen

De wetgever heeft met afdelingen 6.4 Wro en 13.6 en 13.6 Ow als doel gesteld dat alle kosten die de gemeente redelijkerwijs moet maken ten behoeve van 'kostenverhaalplichtige' plannen, verhaald worden op de grondeigenaar of -exploitant.

We spreken van 'kostenverhaalplichtige' plannen als het gaat om een 'aangewezen bouwplan' dat niet past in het geldende bestemmingsplan en dus een ruimtelijk besluit nodig heeft om een nieuw bestemmingsplan vast te stellen of van het geldende bestemmingsplan af te wijken (kortom, er is een 'planologische maatregel' nodig). Art. 6.2.1 Besluit ruimtelijke ordening en art. 8.13 Omgevingsbesluit omschrijven de 'aangewezen bouwplannen'. Zie een omschrijving van de 'planologische maatregelen' in paragraaf 3.6.

Als aan beide voorwaarde wordt voldaan (er is sprake van 'aangewezen bouwplan' welke middels een 'planologische maatregel' wordt ingepaste), is een aanvraag kostenverhaalplichtig. Het kostenverhaal dient 'verzekerd' te zijn voordat de planologische maatregel (het ruimtelijk besluit) wordt genomen. 'Verzekerd' betekent dat er zekerheid moet zijn over wie de kosten gaat dekken: Dat kan de ontwikkelaar zijn of de gemeente of andere overheden als er subsidies worden verleend. Als er sprake is van een gemeentelijk plan dan zijn de kosten verzekerd wanneer er een vastgestelde gemeentelijke grondexploitatie is waarin de kosten zijn gedekt of de gemeente op een andere wijze de kosten dekt in haar begroting.

Voor de kleinste plannen die ook weinig kosten veroorzaken kan de gemeente overwegen een vrijstelling te geven op basis van art. 6.2.1a Bro en straks art. 8.14 Ob ('kruimel' gevallen). Bijvoorbeeld de bouw van een of enkele woningen waarbij hooguit sprake is van aansluiting op de openbare weg en de gemeente minder dan 10.000 euro aan kosten maakt. Dit is geen automatisme maar bevoegdheid van de gemeente.

3.2 Sporen om tot kostenverhaal te komen: Voorkeur voor privaat spoor

Het kostenverhaal kan bereikt worden via twee sporen, het privaatrechtelijke spoor (via anterieure overeenkomst²) en het publiekrechtelijke spoor (via exploitatieplan³, straks onder Ow via kostenverhaalregels en -voorschriften⁴). Gemeenten hebben een voorkeur voor het privaatrechtelijke spoor in plaats van het publiekrechtelijke. Deze voorkeur voor het private spoor wordt verklaard door de

² Art. 6.24 Wro, 13.13 Ow.

³ Art. 6.12 lid 1 Wro.

⁴ Afd. 13.6.3 Ow.

voordelen ten opzichte van het publieke spoor en komt overeen met de voorkeur van de wetgever. In de praktijk wordt ook bijna altijd dit privaatrechtelijk spoor gevolgd⁵.

Onder de Wro mogen gemeenten en ontwikkelaars een overeenkomst sluiten ook als er geen sprake is van kostenverhaalplichtige plannen omdat de mogelijkheid om te contracteren niet is begrensd tot de kostenverhaalplichtige plannen. Er is dus onder de Wro veel contractsvrijheid wat betreft het soort aanvragen waarmee gecontracteerd mag worden. Onder de Ow is deze vrijheid beperkter: Gemeenten en ontwikkelaars mogen een overeenkomst sluiten alleen met kostenverhaalplichtige plannen. Als het gaat om een financiële bijdrage (zie verder), mogen gemeenten ook met een reeks aanvullende, limitatief omschreven activiteiten contracteren, zoals bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur, zonnepanelen vanaf een bepaalde grootte, windmolens of de omzetting van een recreatiewoning naar een normale woning (art. 8.20 Ob). Dit zijn geen kostenverhaalplichtige activiteiten maar er mag dus wel over een financiële bijdrage ermee worden gecontracteerd.

Als de gemeente en de ontwikkelaar geen overeenstemming bereiken, dan kent de wetgever aan gemeenten de mogelijkheid toe om bij kostenverhaalplichtige plannen de kosten publiekrechtelijk (dwingend) te verhalen. Met 'dwingend' wordt onder de Wro bedoeld dat nadat initiatiefnemers een omgevingsvergunning aanvragen, deze vergunning gekoppeld is aan de plicht om een bedrag over te maken aan de gemeente. Betaalt de ontwikkelaar niet, dan mag hij niet bouwen. Onder de Ow wordt het voor gemeenten mogelijk om een betalingsbeschikking te sturen naar de eigenaren van de gronden waarop een bouwtitel mogelijk is, zonder te hoeven wachten totdat deze eigenaren een omgevingsvergunning aanvragen.

De Wro biedt nu alleen een publiekrechtelijk instrument om het kostenverhaal af te dwingen: Het 'exploitatieplan'. Onder de Omgevingswet wordt dit instrument voortgezet, maar dan met belangrijke aanpassingen. De opvolger van het exploitatieplan zijn de 'kostenverhaalsregels en -voorschriften'. Een eerste verschil met de Wro is dat deze regels en voorschriften niet in een apart document worden vastgelegd zoals nu met het exploitatieplan, maar dat ze onderdeel zijn van een 'omgevingsplan' (de opvolger van het huidige bestemmingsplan), een 'omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit' (BOPA, de opvolger van de huidige buitenplanse afwijkingen van het bestemmingsplan) of een provinciaal projectbesluit.⁶ Een tweede verschil met de Wro is dat de Ow een onderscheid maakt tussen kostenverhaalregels met en zonder tijdvak:

- Zonder tijdvak: Bedoeld voor organische gebiedsontwikkeling, d.w.z. gebiedsontwikkeling zonder een bekend tijdvak. Er zijn nog onzekerheden over het eindbeeld, kosten, programma en tempo.

⁵ Uit de laatste gepubliceerde data (Buitelaar E., Bregman, A., Van den Broek, L., Evers, D., Galle, M., Meijer, T., Sorel, N., 2012. *Ex-durante evaluatie Wet ruimtelijke ordening: tweede rapportage*, Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag 2012, p. 62) blijkt dat tussen juli 2008 en juli 2010 in alleen 3% van alle aangewezen bouwplannen het kostenverhaal verzekerd werd via exploitatieplannen. Sinds 2010 is deze verhouding niet meer statistisch onderzocht, waarschijnlijk juist omdat alle signalen uit de praktijk nog steeds wijzen op de populariteit van de overeenkomst tegenover het exploitatieplan. Er is blijkbaar geen behoefte meer aan onderzoek.

⁶ 'Kostenverhaalregels' worden opgenomen in een omgevingsplan en 'kostenverhaalvoorschriften' worden opgenomen in een BOPA of provinciaal projectbesluit.

- Met tijdvak: Bedoeld voor integrale gebiedsontwikkeling, d.w.z. gebiedsontwikkeling met een bekend tijdvak en eindbeeld; de gehele locatie wordt volledig ontwikkeld.

Kostenverhaalregels met tijdvak lijken het meest op het exploitatieplan Wro, kostenverhaalregels zonder tijdvak kent enkele verschillen die, voor zover relevant, genoemd zullen worden in deze bijlage. Zowel kostenverhaalregels als -voorschriften worden verder in deze nota beide 'kostenverhaalregels' genoemd, en er wordt gefocust op de gemeentelijke planologische procedures: Omgevingsplan en BOPA.

Na vaststelling van het exploitatieplan/kostenverhaalregels heeft een initiatiefnemer de keuze om alsnog een (privaatrechtelijke) overeenkomst met de gemeente te sluiten. Dit noemen we een 'posterieure overeenkomst'. Deze overeenkomst moet inhoudelijk overeenstemmen met het exploitatieplan/kostenverhaalregels. De overeenkomst kan bepalingen bevatten over de uitwerking van onderwerpen uit het exploitatieplan/kostenverhaalregels, maar mag geen bepalingen bevatten over onderwerpen welke daar opgenomen hadden kunnen worden, maar daarin niet opgenomen zijn. Een dergelijke overeenkomst bevat bij voorkeur ook een regeling voor de overdracht van de openbare ruimte aan de gemeente en het moment van betaling van de verschuldigde exploitatiebijdrage.

3.3 Bovengrenzen kostenverhaal

Gemeenten zijn niet vrij om ongelimiteerd kosten door te berekenen aan nieuwbouwplannen, ook niet via een overeenkomst. De reikwijdte en omvang van door te rekenen kosten varieert per spoor (publiek- en privaatrechtelijk). Beide sporen moeten deels aan dezelfde basisvoorwaarden voldoen, bijvoorbeeld in beide sporen zijn gemeenten beperkt door zowel de algemene beginselen van behoorlijk bestuur alsmede de op basis van het burgerlijk wetboek geldende redelijkheid en billijkheid. Dit zijn algemene beginselen die ertoe leiden dat gemeenten bij het aangaan van een overeenkomst of het vaststellen van een exploitatieplan zorgvuldig de betrokken belangen moeten wegen en hun bevoegdheid niet mogen gebruiken voor een ander doel dan zij is toegekend (betaalplanologie is niet toegestaan).

Er zijn verder ook concretere grenzen aan wat gemeenten maximaal mogen doorrekenen: Gemeenten mogen niet aan baatafoming doen⁷ en ze mogen ook geen onderhouds- en exploitatiekosten doorberekenen.⁸ Dit betekent ook dat kosten die de gemeente dekt uit de exploitatie of uit heffingen, ook niet doorberekend kunnen worden via het kostenverhaal (er zou dan namelijk sprake zijn van dubbele belasting, een soort baatafoming).

Naast deze gedeelde grenzen voor beide sporen, zijn er wel een aantal verschillen wat betreft de kostenverhaalmogelijkheden. Namelijk, of er voldaan moet worden aan de kostensoortenlijst, of er voldaan moet worden aan de p/t/p-criteria, en of sprake is van verplichte macro-aftopping.

⁷ Uit de parlementaire behandeling van de afdeling grondexploitatie Wro blijkt dat baatafoming niet is toegestaan, waarmee bedoeld wordt dat de verkregen bijdragen dienen te zijn gebaseerd op concrete kosten die de gemeente maakt en niet het afkomen van een stijging van de waarde van het onroerende goed van de eigenaar (Kamerstukken I 2007/08, 30218, D, p. 20). De bestedingen van de verkregen bijdragen moeten ook altijd achteraf worden verantwoord.

⁸ Tijdens de parlementaire behandeling van de afdeling grondexploitatie Wro is een duidelijke grens getrokken: financiële bijdragen voor gebruik of beheer (dus instandhoudings-, onderhoud- en exploitatiekosten) mogen niet worden doorberekend, via welk kostenverhaalsspoor dan ook (Kamerstukken I 2006/07, 30218, D, p. 7; Kamerstukken I 2006/07, 30218, G, p. 3).

3.4 Verschillen publiek en privaat spoor: kostensoortenlijst en profijt, toerekenbaarheid, proportionaliteit (p/t/p)

Publiekrechtelijk (met de uitzondering van de nieuwe afdwingbare financiële bijdrage in de Ow, zie later) kunnen aan nieuwbouwplannen alleen die bestedingen worden doorberekend die voldoen aan de kostensoortenlijst.⁹ Onder de kostensoortenlijst vallen de waarde van grond en opstallen, de kosten van het vrijmaken, slopen en saneren ervan, de kosten van onderzoek en ambtelijke inzet ('plankosten') en planschade ('planschadekosten'), en de kosten van 'voorzieningen' (wegen, openbare ruimte, ondergrondse infrastructuur, parkeerplaatsen, gebouwen t.b.v. het openbaar vervoer of ondergrondse infrastructuur, gebouwde parkeervoorzieningen e.d.). Onder de kostensoortenlijst vallen dus niet de stichtingskosten (bouwkosten) van maatschappelijke gebouwen (sporthallen, cultuur- of buurthuizen, gezondheidszorg, onderwijs e.d.) of betaalbare woningen.

Ook moeten deze bestedingen, om publiekrechtelijk verhaald te mogen worden, voldoen aan de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (p/t/p):¹⁰

- Profijt: het 'exploitatiegebied' ('kostenverhaalgebied' onder de Ow)¹¹ moet voordeel hebben van de maatregel;
- Toerekenbaarheid: het exploitatiegebied geeft (mede) aanleiding om de maatregel te realiseren (causaliteit); deze causaliteit moet blijken uit de plan- en besluitvorming over de maatregel.
- Proportionaliteit: indien meerdere exploitatiegebieden profijt hebben van de maatregel, moeten de kosten van deze maatregel naar evenredigheid worden verdeeld.

Wordt voldaan aan de kostensoortenlijst, en ook nog aan de criteria profijt en toerekenbaarheid, en zijn de maatregelen alleen profijtelijk voor één exploitatiegebied, dan is er sprake van 'gebiedseigen kosten'. Gebiedseigen kosten zijn dus bestedingen die onder de kostensoortenlijst vallen en louter en alleen t.b.v. een exploitatiegebied worden gemaakt.

Maar als ook andere exploitatiegebieden profiteren van de maatregel, dan is er sprake van 'bovenwijkse voorzieningen'. Bijvoorbeeld een weg kan nodig zijn vanwege een concreet nieuwbouwplan (er is sprake van 'toerekenbaarheid'), die vanzelfsprekend profiteert van de aanleg ervan (er is sprake van 'profijt'). Maar als ook de bestaande stad ervan profiteert (het maakt niet uit of de bestaande stad wel of niet de oorzaak was van de behoefte aan deze weg), dan mag de gemeente het deel van de kosten van deze weg

⁹ Arts. 6.2.3, 6.2.4, 6.2.5 Bro, met kleine aanpassingen overgenomen in Bijlage IV Omgevingsbesluit (Ob).

¹⁰ De p/t/p criteria zijn opgenomen in art. 6.13 lid 6 Wro en in art. 13.11, lid 1 Ow.

¹¹ Een exploitatieplan is van toepassing op een 'exploitatiegebied', en de kostenverhaalregels zijn van toepassing op een 'kostenverhaalgebied'. Een exploitatiegebied respectievelijk kostenverhaalgebied is dus het gebied waar een 'exploitatieplan' respectievelijk 'kostenverhaalregels' van toepassing zijn. De definitie van exploitatie/kostenverhaalgebied is te vinden in bestaande vakliteratuur (met name Handreiking Grondexploitatie, Vrom, VNG en VvG, 2008, p. 103) en de wetgevingsgeschiedenis van de Omgevingswet (Memorie van Toelichting Aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet, Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 3, p. 177): een gebied (aaneengesloten of niet) bestaande uit percelen waar werken of activiteiten zijn voorzien en waartussen sprake is van ruimtelijke en functionele samenhang. Zowel onder de Wro als de Ow zijn exploitatie-/kostenverhaalgebieden aldus beperkt tot percelen waar werken of activiteiten plaatsvinden of de bestemming wijzigt. Percelen waar niks verandert vallen er dus buiten.

waarvan de bestaande stad profiteert, niet verhalen op het nieuwbouwplan ('proportionaliteit'). De gemeente blijft dan met een tekort zitten dat ze niet mag verhalen via het publiekrechtelijk spoor.

Via anterieure overeenkomsten (zowel onder Wro als Ow) mag, naast een bijdrage aan gebiedseigen kosten en bovenwijkse voorzieningen, ook een 'financiële bijdrage' worden afgesproken.¹² Deze financiële bijdrage werd geïntroduceerd gedurende de parlementaire behandeling van zowel de Wro als de Ow om de politieke wens mogelijk te maken om ontwikkelaars ruimere bijdragen te laten betalen. Het bijzondere van deze financiële bijdrage is dat de criteria milder zijn: Kosten mogen ook buiten de kostensoortenlijst vallen en het volstaat als er sprake is van een 'ruimtelijke-functionele samenhang' tussen de maatregel (de kosten de doorberekend worden) en de betalende nieuwbouwplannen. Recent heeft het Rijk meer uitleg gegeven over dit begrip.¹³ Uit deze uitleg blijkt dat het eenvoudiger is om een ruimtelijke-functionele relatie te onderbouwen dan te voldoen aan de p/t/p-criteria. Dit verruimt aanzienlijk de privaatrechtelijke kostenverhaalmogelijkheden t.o.v. de publiekrechtelijke.

Bij 'financiële bijdragen' gaat het dus om bestedingen met een ruimere reikwijdte, zoals maatschappelijk belangrijke functies waaronder natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur. Dit betreft ook kosten van '*de voor woningbouw en bedrijventerreinen gewenste ontwikkelingen alsook de aanleg van andere belangrijke maatschappelijke functies, zoals (...) sport (...) (en, red.) culturele voorzieningen*'.¹⁴ Met andere woorden: De stichtingskosten (bouwkosten) van maatschappelijke voorzieningen of sociale en middensegment woningen kunnen wel via financiële bijdragen worden doorberekend. Onder financiële bijdragen vallen tevens 'bovenplanse kosten',¹⁵ waarmee tekorten en overschotten verrekend kunnen worden tussen verschillende exploitatiegebieden waartussen een ruimtelijke-functionele relatie bestaat (bijvoorbeeld wonen met wonen, bedrijven met bedrijven, groen met groen, e.d.). In de Ow komen 'bovenplanse kosten' niet meer onder deze benoeming voor, maar ze kunnen feitelijk nog steeds via de financiële bijdrage worden doorberekend.

Onder de Wro hebben gemeenten de vrijheid om een vrijwillige financiële bijdrage af te spreken ook als er geen sprake is van kostenverhaalplichtige plannen, zonder nadere beperking. Onder de Ow is deze vrijheid beperkter: Gemeenten mogen een vrijwillige financiële bijdrage alleen afspreken met kostenverhaalplichtige plannen en ook met een reeks aanvullende, limitatief omschreven niet-kostenverhaalplichtige activiteiten, zoals bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur, zonnepanelen vanaf een bepaalde grootte, windmolens of de omzetting van een recreatiewoning naar een normale woning (art. 8.20 Ob).

¹² Onder de Wro gaat het om de 'financiële bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen' (bijdrage r.o., art. 6.24, lid 1, onder a Wro, 2^e deel zinsnede). In afdeling 13.7, art. 13.22 Ow is een equivalent opgenomen onder de noemer 'financiële bijdrage voor ontwikkelingen van een gebied' (bijdrage o.g.), die ook privaatrechtelijk mag worden afgesproken met de ontwikkelaar.

¹³ Zie de uitleg over 'functionele samenhang' in de op 14 september 2022 vastgestelde AMvB waarin de financiële bijdrage in omgevingsplan is gereguleerd (hoofdstuk 3.2 van de Nota van Toelichting).

¹⁴ Nota van Wijziging Omgevingswet (Kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 5, p. 2). Een bijna identieke omschrijving, toegespitst op de bijdrage r.o., werd gegeven in de Memorie van Toelichting Wro: '*maatschappelijk belangrijke functies zoals (...) culturele voorzieningen*' (Kamerstukken II 2004/05, 30218, nr. 3, blz. 25).

¹⁵ art. 6.13, lid 7 Wro.

Belangrijke nieuwheid onder de Omgevingswet is dat gemeenten een groot deel van deze vrijwillige financiële bijdrage ook publiekrechtelijk mogen afdwingen via een omgevingsplan. Deze nieuwe publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage heeft wel een beperktere reikwijdte dan de bijdrage die afgesproken kan worden in de anterieure overeenkomst. Via de nieuwe regeling vervalt namelijk de mogelijkheid die privaatrechtelijk wel bestaat nu onder de Wro en straks onder de Ow om stichtingskosten (bouwkosten) te verhalen van maatschappelijke voorzieningen of middensegment woningen. Deze mogelijkheid vervalt dus onder de Ow als gemeenten de financiële bijdrage in het omgevingsplan vastleggen in plaats van doorrekenen via een anterieure overeenkomst. Wel mag via de nieuwe publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage in het omgevingsplan een bijdrage voor de stichtingskosten van sociale huur en koopwoningen worden afgedwongen.

Onder de Wro is er tussen de kostencategorieën 'gebiedseigen kosten' en 'bovenwijkse voorzieningen' enerzijds, en 'financiële bijdragen' anderzijds een zekere overlap. Er zijn namelijk vele bestedingen die onder beide groepen categorieën kunnen vallen. Hierdoor leven er veel misverstanden. Dat blijkt ook uit onderzoek naar de praktijk onder de Wro: Er zijn veel gemeenten die kosten doorrekenen als financiële bijdrage die eigenlijk ook als bovenwijkse voorzieningen doorgerekend zouden kunnen worden, en viceversa.¹⁶ Onder de Ow is er een duidelijkere begrenzing vastgelegd tussen beide groepen kostencategorieën: Als maatregelen via het regulier kostenverhaal doorberekend mogen worden (dus als ze vallen onder de kostensoortenlijst en ze voldoen aan de p/t/p criteria) dan mogen ze niet als zijnde financiële bijdrage worden doorberekend. De toets aan de kostensoortenlijst en de p/t/p criteria vormen dus onder de Ow een duidelijkere scheidslijn tussen kostencategorieën 'gebiedseigen kosten' en 'bovenwijkse voorzieningen' enerzijds, en 'financiële bijdragen' anderzijds.

3.5 Verschillen publiek en privaat spoor: Macro-aftopping

Een ander belangrijk verschil tussen het publiek- en privaatrechtelijk spoor is 'macro-aftopping'. Macro-aftopping houdt in dat de gemeente niet meer kosten mag verhalen dan de opbrengsten die de aanvrager van het bouwplan geniet. Macro-aftopping is verplicht in het publieke spoor, zowel onder de Wro als de Ow. Macro-aftopping is ook van toepassing op de nieuwe publiekrechtelijke afdwingbare financiële bijdrage in omgevingsplan.¹⁷ In het privaatrechtelijk spoor is macro-aftopping niet verplicht.

In het exploitatieplan (Wro) moet de gemeente de jurisprudentie over waardebepaling in onteigeningszaken hanteren om de waarde van de grond van de ontwikkelaar te berekenen ('inbrengwaarde grond'). Deze inbrengwaarde wordt in mindering gebracht op de kosten die de ontwikkelaar dient te betalen aan de gemeente. Op basis van de onteigeningsjurisprudentie wordt de inbrengwaarde niet berekend op basis van de verwervingskosten (wat de ontwikkelaar werkelijk heeft betaald voor de grond) of de boekwaarde (de waarde van de grond die de ontwikkelaar heeft staan in zijn financiële boekhouding), maar op basis van de hoogste van twee waarden: de marktwaarde in het huidige gebruik of de marktwaarde in de toekomstige bestemming (complexwaarde). In locatie- en gebiedsontwikkeling (waar per definitie sprake is van nieuwe, meestal meer lucratievere bestemmingen

¹⁶ Zie IHS Erasmus Universiteit Rotterdam, *Rapportage naar het gebruik van art. 6.24, lid 1 onder a Wro (financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen)*, in opdracht van BZK en VNG), p. 16, 20 en 21. Te vinden op https://vng.nl/files/vng/publicaties/2019/rapport_onderzoek_art-6.24-wro.pdf

¹⁷ In de Omgevingswet geldt voor de kostenverhaalregels zonder tijdvak een vergelijkbaar mechanisme als macro-aftopping die wel anders wordt genoemd en berekend (gebaseerd op de 'waardevermeerdering').

dan de bestaande) is deze tweede vaak de hoogste, die dan de inbrengwaarde wordt. De inbrengwaarde is hierdoor vaak hoger dan de verwervingskosten en de boekwaarde. Dit leidt er vaak toe dat in exploitatieplannen de inbrengwaardes te hoog zijn, hetgeen vanwege de verplichte 'macro-aftopping' leidt tot een tekort dat de gemeente moet dragen. Men spreekt hier over een 'kunstmatig' tekort dat resulteert in onvolledig kostenverhaal, tekort dat eigenlijk wordt veroorzaakt eigenlijk door opgeblazen grondwaardes.

Deze rekenprincipes zijn overgenomen in de Ow, met een uitzondering: Nieuw is dat gemeenten, naast de onteigeningsjurisprudentie, ook de WOZ-waarde mogen hanteren om de inbrengwaarde te berekenen.¹⁸ Deze keuzevrijheid is nieuw. WOZ-waardes gaan uit van de huidige bouw- en gebruiksmogelijkheden. Het hanteren van de WOZ-waardes betekent dat er geen taxaties hoeven te worden gemaakt.

Zie onderstaande tabel voor een samenvattende weergave van de verschillen in kostenverhaalmogelijkheden onder de Wro en Ow.

¹⁸ Art. 8.17 Omgevingsbesluit.

Kostenverhaal spoor	Wet ruimtelijke ordening: Kostenverhaalmogelijkheden per <u>instrument</u>	Omgevingswet: Kostenverhaalmogelijkheden per <u>instrument</u>
Beperking in beide sporen: Gemeenten moeten altijd voldoen aan algemene beginselen behoorlijk bestuur alsmede redelijk en billijk zijn. Ook mag baatafoming niet en kunnen geen onderhouds- en exploitatiekosten worden doorberekend.		
Publiek spoor	<u>Exploitatieplan (EP) (art. 6.12 lid 1 Wro)</u> Beperkt kostenverhaal vanwege: - Begrensd tot kostensoortenlijst, - Strikte toepassing p/t/p, - Macro-aftopping ('opgeblazen' inbrengwaarde).	<u>Kostenverhaalsregels (KR) met tijdvak (afd 13.6 Ow)</u> Ook beperkt kostenverhaal vanwege dezelfde redenen als met EP, tenzij inbrengwaarde lager obv WOZ-waarde.
		<u>Kostenverhaalsregels (KR) zonder tijdvak (afd 13.6 Ow)</u> Voordeel tov KR met tijdvak: - Minder bewerkelijk, Nadeel tov KR met tijdvak: - Minder kostenverhaal bij wens om tekortlocaties te ontwikkelen (geen verevening inbrengwaarde en bouw/woonrijp kosten tussen bouwplannen)
		<u>Financiële bijdrage in omgevingsplan (art. 13.23 en 13.24 Ow)</u> In potentie ruimer kostenverhaal dan met KR vanwege: - Niet begrensd tot kostensoortenlijst, dus ook een groot deel financiële bijdrage en oude bovenplanse kosten, - P/t/p niet van toepassing (wel functionele samenhang).
Privaat spoor	<u>Anterieure overeenkomst (AO) (art. 6.24 Wro)</u> Ruimer kostenverhaal dan via EP vanwege: - Niet begrensd tot kostensoortenlijst, dus ook financiële bijdrage en bovenplanse kosten, - P/t/p niet van toepassing (wel ruimtelijke-functionele relatie), - Mogelijkheid om stichtingskosten maatschappelijke voorzieningen en betaalbare woningen te verhalen, - Geen macro-aftopping verplicht.	<u>Anterieure overeenkomst (AO) (afd. 13.6 en art. 13.22 Ow)</u> Idem als AO onder Wro.

3.6 Relevante begrippen

3.6.1 Aangewezen bouwplannen onder Wro (art. 6.2.1 Bro)

- de bouw van een of meer woningen;
- de bouw van een of meer andere hoofdgebouwen;
- de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1000 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 1500 m² bruto-vloeroppervlakte bedraagt;
- de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m² bruto-vloeroppervlakte.

3.6.2 Aangewezen bouwplannen ('activiteiten') onder Ow (art. 8.13 Ob)

- de bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- de bouw van een of meer hoofdgebouwen anders dan gebouwen met een woonfunctie;
- de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- de bouw van een gebouw dat geen hoofdgebouw als bedoeld onder b is, met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte;
- 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
- de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een kantoorfunctie, een winkelfunctie of een bijeenkomstfunctie voor het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse tot gebouwen met een of meer van deze gebruiksfuncties, mits de cumulatieve bruto-vloeroppervlakte van de nieuwe gebruiksfuncties ten minste 1.500 m² bedraagt.

3.6.3 Planologische maatregelen onder Wro en Ow

- buitenplanse afwijkingen u.h.v. artikel 2.12, lid 1, onder a, onder 2 Wabo;
- a-3 procedure u.h.v. artikel 2.12, lid 1, onder a, onder 3 Wabo;
- nieuw bestemmingsplan u.h.v. art. 3.1, lid 1 Wro;
- wijzigingsplan u.h.v. art. 3.6, lid 1, onder a Wro;
- buitenplanse afwijkingen en a-3 procedures u.h.v. artikel 2.12, 1st lid, onder a, onder 2 en 3 Wabo.

Onder de Omgevingswet verdwijnt het wijzigingsplan, en de huidige buitenplanse afwijkmogelijkheden zullen overgaan in een enige buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA). Wat dan blijft is een nieuwe omgevingsplan en de BOPA's over, die beide 'planologische maatregelen' zijn.

3.6.4 Kostensoortenlijst onder de Wro (arts. 6.2.3, 6.2.4 en 6.2.5 Bro)

Artikel 6.2.3 Bro

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 Bro

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 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 nietterugvorderbare 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 Bro

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 nietcommerciële 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.

3.6.5 Kostensoortenlijst onder de Ow (bijlage IV Ob)

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 omgevingsplanactiviteit, 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 opstallen, 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 opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder A2
A6	De kosten van bodemsanering, 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 ongebouwde 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 de 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

3.6.6 Activiteiten waarmee onder de Ow een vrijwillige financiële bijdrage mag worden gecontracteerd (art. 8.20 Ob)

- de activiteiten, bedoeld in artikel 8.13 (de kostenverhaalplichtige activiteiten, red.);
- de bouw van een bouwwerk geen gebouw zijnde als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving voor:
 - land- of tuinbouw, voor zover de oppervlakte ten minste 100 m² bedraagt;
 - opwekking of winning, omzetting of transport van energie of van gasvormige, vloeibare of vaste stoffen als energiedrager;
 - infrastructuur, voor zover het gaat om wegen, vaarwegen, spoorwegen of telecommunicatieinfrastructuur;
 - handelsreclame; of
 - recreatie; en
- andere activiteiten met het oog op het gebruik op grond van een nieuw toegedeelde functie, voor zover het gaat om het gebruik van:

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

4. Vereveningsfonds Betaalbaar Wonen

In de Woonzorgvisie uit 2021 (vastgesteld door raad op 3 november 2021, in werking getreden op 19 februari 2022, blz. 20 en 22) worden de minimale percentages van betaalbare woningen voorgeschreven, die plannen zelf moeten realiseren. Wanneer niet wordt voldaan aan deze percentages en de ontwikkelaar de ontbrekende eenheden niet elders binnen de gemeente compenseert, dienen plannen een afdracht te betalen zodat de gemeente elders de ontbrekende eenheden compenseert. De in genoemde Woonzorgvisie uit 2021 vastgelegde minimale, verplichte percentages kunnen in de loop der tijd worden aangepast in sectoraal woonbeleid. Het is ook aan dit sectoraal woonbeleid om te bepalen hoe berekend wordt hoeveel eenheden van welke categorie betaalbaar gerealiseerd moeten worden in elk specifiek bouwplan, en of en hoe compensatie elders mogelijk is, en tenslotte of compensatie via een afdracht mogelijk is.

Het aan een ontwikkelaar bieden van de mogelijkheid om de ontbrekende eenheden af te kopen is een bevoegdheid van de gemeente, en geen recht van initiatiefnemers die hiermee om de verplichte percentages heen kunnen. De gemeente bepaalt dus of een plan wel of niet alle nodige betaalbare woningen realiseert *in situ* of elders, en als de gemeente het acceptabel vindt dat er minder gerealiseerd worden, vraagt ze een afdracht per ontbrekende eenheid. Deze nota Kostenverhaal maakt deze afdracht mogelijk door het Vereveningsfonds Betaalbaar Wonen in het leven te roepen.

4.1 Juridische titel: financiële bijdrage

Een afdracht t.b.v. het Vereveningsfonds Betaalbaar Wonen is mogelijk dankzij de mogelijkheid om een financiële bijdrage af te spreken in een anterieure overeenkomst (art. 6.24, lid 1, onder a Wro, 2^e deel zinsnede, en art. 13.22 Ow). Het gaat om een vrijwillige bijdrage t.b.v. zowel middensegment als sociale huurwoningen.

Als een overeenkomst niet mogelijk is, is het onder de Ow ook mogelijk om een afdracht t.b.v. sociale woningen (huur en koop) publiekrechtelijk af te dwingen (art. 13.23 en 13.24 Ow, art. 8.21, onder 1, **onder e Ob**).

Om een afdracht mogelijk te maken moet wel voldaan worden aan een aantal criteria, welke voortvloeien uit een reeks bronnen:

- Art. 6.24, lid 1, onder a Wro en artikelen 13.22 t/m 13.24 Ow.
- Besluit van 14 september 2022 tot wijziging van het Omgevingsbesluit vanwege het aanwijzen van categorieën ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald, met bijbehorende Nota van Toelichting.
- De kamerbehandeling Wro en Ow.

Hieronder worden deze criteria omschreven, en hoe Gouda hieraan voldoet. Dit zijn de voorwaarden op basis waarvan gemeenten financiële bijdragen publiekrechtelijk mogen afdwingen. Deze nota KV biedt hiermee de basis voor het afdwingen van een vereveningsbijdrage als de gemeente en initiatiefnemers niet tot overeenstemming komen over een vrijwillige bijdrage.

4.2 Onderbouwing vooraf (voordat bijdrage wordt overeengekomen of publiekrechtelijk doorberekend via omgevingsplan)

Gouda legt in deze nota KV de volgende onderbouwing vast:

- Doelbestemming van de te storten bijdragen: Het doel van de bijdrage is het bereiken van een naar prijsklasse evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad (dit is de gewenste ontwikkeling waarvoor de bijdrage wordt gevraagd); dit doel wordt bereikt door een bijdrage te vragen aan plannen waar het om welke reden dan ook niet haalbaar is om alle betaalbare woningen te realiseren t.b.v. de compensatie van deze ontbrekende betaalbare woningen elders (dit zijn de maatregelen waarmee de gewenste ontwikkeling wordt gerealiseerd). De gemeente gaat in de komende tijd de locaties uitwerken waarin de extra eenheden bovenop de minimaal verplichte percentages gerealiseerd gaan worden.
- De betalende exploitatiegebieden: Dit zijn de plannen die om welke reden dan ook niet in staat zijn om de minimaal verplichte percentages sociale huur- en middensegment woningen te realiseren, noch 'in situ' noch elders; dit zijn zowel private als gemeentelijke plannen, die gelijk worden behandeld.
- De functionele samenhang tussen beide: In de kamerbehandeling Wro wordt besproken over een 'functionele of ruimtelijke samenhang' op een hoger schaalniveau tussen het betalende exploitatiegebied en de besteding¹⁹. In de Nota van Toelichting van het Besluit 14 september 2022 wordt concreter ingegaan op wat met een functionele samenhang wordt bedoeld²⁰. De functionele samenhang bij dit Vereveningsfonds Betaalbaar Wonen ligt in de 'complementariteit' tussen de maatregelen en de betalende plannen. Namelijk, in het woonbeleid (op dit moment de Woonzorgvisie uit 2021) worden locaties waar onvoldoende betaalbare woningen gerealiseerd worden in verband gebracht met de locaties waarin deze ontbrekende woningen gerealiseerd zullen worden. Tussen beide locaties dient vanwege deze complementariteit te worden verevend zodat de tekortlocaties (daar waar de betaalbare woningen gecompenseerd worden) een bijdrage ontvangen van de locaties waar onvoldoende betaalbare woningen gerealiseerd worden.

4.3 Deze onderbouwing wordt opgenomen in deze nota KV en als programma van de Omgevingsvisie vastgesteld

Uit meerdere bronnen blijkt dat bovengenoemde onderbouwing (doelbestemming, betalende gebieden en samenhang tussen beide) in de structuurvisie (Wro) of in een omgevingsvisie of programma (Ow) moet worden vastgesteld.

Eerst, uit de Wro en Ow blijkt dat voor de vrijwillige financiële bijdrage een basis moet worden geboden in

¹⁹ Blz. 18 Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2005/06, 30 218, nr. 6); blz. 25 Memorie van Toelichting (Kamerstuk I 2004/05, 30 218, nr. 3). Blz. 7 en 25 Memorie van Antwoord aan Eerste Kamer (Kamerstukken 2006-2007, 30 218 D).

²⁰ Zie de uitleg over 'functionele samenhang' in hoofdstuk 3.2 van de Nota van Toelichting van de in september 2022 vastgesteld Besluit.

een structuurvisie (Wro) of omgevingsvisie of programma (Ow)²¹. Zoals eerder vermeld, uit de kamerbehandeling Wro blijkt wat een ‘basis’ inhoudt: Een ‘functionele of ruimtelijke samenhang’ op een hoger schaalniveau tussen het betalende exploitatiegebied en de besteding²². Dit vereist in te gaan op de doelbestemming, de betalende gebieden en de relatie tussen beide. De Omgevingsvisie Gouda (vastgesteld door de raad op 23 februari 2022) kwalificeert beide als structuurvisie onder de Wro en als omgevingsvisie onder de Ow. Daarin is een deel maar niet alle nodige onderbouwing opgenomen. In onderhavige nota Kostenverhaal wordt de complete nodige onderbouwing opgenomen, dus middels vaststelling van deze nota als programma van deze omgevingsvisie wordt voldaan aan deze wettelijke vereiste zowel onder de Wro als onder de Ow.

Twee, het Besluit van 14 september 2022 vereist dat in het publiekrechtelijke spoor de compenserende betaalbare woningen (de extra betaalbare woningen bovenop de minimaal verplichte percentages) worden opgenomen in een omgevingsplan waarin deze woningen planologisch worden ingepast. Dit is niet per sé het omgevingsplan waarin de vereveningsbijdrage zelf wordt voorgeschreven. Met andere woorden, gemeenten mogen geen bijdragen publiekrechtelijk afdwingen zonder eerst de doelbestemming van de bijdrage, n.l. de compensatie woningen (locatie, aantal), planologisch te hebben ingepast in een omgevingsplan.

Dit is een moeilijk in te vullen eis omdat de compenserende betaalbare woningen vaak later in de tijd gerealiseerd worden en daar wordt pas op een later stadium de nodige planologische inpassing georganiseerd. Dit is ook het geval in Gouda, waar de gemeente nog geen uitgewerkte plannen heeft om extra eenheden te realiseren.

Het Besluit van 14 september 2022 biedt een uitweg: De doelbestemming (locatie en aantal compenserende woningen) kan ook worden opgenomen in een programma in plaats van in een omgevingsplan. Gouda gaat daarom in de komende tijd die plannen uitwerken en bij een komende actualisatie opnemen in de nota KV. Ook om deze reden wordt onderhavige nota KV als programma onder de Omgevingsvisie vastgesteld.

Drie, uit het Besluit van 14 september 2022 blijkt dat de betalende exploitatiegebieden en de functionele samenhang opgenomen moeten worden in een omgevingsplan om de bijdrage publiekrechtelijk af te dwingen. Het gaat in dit geval om het omgevingsplan waarmee de bijdrage publiekrechtelijk wordt afgedwongen, en niet het omgevingsplan waarin de compenserende eenheden gerealiseerd worden. Uit het Besluit van 14 september blijkt ook dat deze onderbouwing *tevens* in een programma kan worden opgenomen. Wanneer deze bijdrage privaatrechtelijk wordt overeengekomen biedt dit programma voldoende basis, er is dan namelijk geen afdwingbare bijdrage in een omgevingsplan en dus geen behoefte om de betalende plannen en de functionele samenhang ook nog in een omgevingsplan op te nemen. Wanneer deze bijdrage publiekrechtelijk wordt afgedwongen dan zal de onderbouwing wel in het omgevingsplan moeten worden opgenomen waarin deze bijdrage wordt voorgeschreven.

²¹ Art. 6.24.1.a, tweede deel zinsnede Wro spreekt over een bijdrage ‘op basis van een vastgestelde structuurvisie’ en art. 13.22, lid 1 Ow over een bijdrage ‘op basis van een omgevingsvisie of programma’.

²² Blz. 18 Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2005/06, 30 218, nr. 6); blz. 25 Memorie van Toelichting (Kamerstuk I 2004/05, 30 218, nr. 3). Blz. 7 en 25 Memorie van Antwoord aan Eerste Kamer (Kamerstukken 2006-2007, 30 218 D).

Kortom, vanwege meerdere overwegingen legt Gouda deze nota KV vast als programma onder de Omgevingsvisie. Hiermee wordt dus de juridische basis gecreëerd voor zowel het privaatrechtelijk alsook het publiekrechtelijk doorrekenen van een vereveningsbijdrage t.b.v. betaalbare woningen. Bij het feitelijk publiekrechtelijk doorrekenen van deze vereveningsbijdrage moet Gouda nog aanvullende onderbouwing opnemen in een omgevingsplan.

4.4 Hoogte bijdrage: Wettelijk kader (alleen het tekort wordt doorberekend)

Een vereveningsbijdrage t.b.v. betaalbare woningen moet gebaseerd zijn op de kosten die de gemeente maakt om elders de ontbrekende eenheden te realiseren. Deze bijdrage kan niet zijn gebaseerd op de winst die de ontwikkelaar maakt dankzij het niet realiseren van de betaalbare woning. Deze en andere vormen van baatafoming zijn in het algemeen niet toegestaan. De Nota van Toelichting van het besluit 14 september 2022 waarin de financiële bijdrage is gereguleerd (II. Artikelsgewijze toelichting, Artikel I, Onderdeel B, Eerste lid, onder e) werkt dit principe uit voor de vereveningsbijdragen t.b.v. sociale woningen:

“Een tweede vereiste is dat het op een andere locatie realiseren van de sociale huur- of koopwoningen ertoe leidt dat op die locatie een tekort ontstaat of reeds bestaand tekort hoger uitvalt. Als de sociale huur- en koopwoningen worden gebouwd op gronden van particuliere eigenaren zal dit zich voordoen als de op grond van artikel 13.11 van de wet verplicht te verhalen kosten hoger zijn dan de opbrengsten van de gronden. Als de gemeente zelf eigenaar is van de gronden zal dit zich voordoen als het realiseren van een hoger aandeel sociale woningen dan het gemeentelijk streefpercentage leidt tot een verlies of een hoger verlies op de verkoop van gemeentegrond.”

4.5 Hoogte bijdrage: Methodiek berekening

Gouda heeft inmiddels op meerdere locaties extra betaalbare woningen gerealiseerd en zal ook in de komende tijd nieuwe locaties uitwerken waar extra (compenserende) betaalbare woningen gerealiseerd gaan worden. Gouda stelt periodiek het tekort per betaalbare woning vast, gebaseerd op concrete locaties. Dit tekort vormt dan de maximale vereveningsbijdrage welke de gemeente gaat vragen per ontbrekende betaalbare woning. Hierbij zal onderscheid worden gemaakt naar de woningbouwcategorie (sociale of middensegment) en exploitatievorm (huur of koop). Omdat Gouda bouwplannen met een maatschappelijk belang niet financieel onmogelijk wil maken door een te hoge vereveningsbijdrage te vragen, zal tevens per plan worden beoordeeld of er voldoende financiële ruimte is om deze vereveningsbijdrage te betalen (macro-aftopping). De methodiek waarmee Gouda per plan de vereveningsbijdrage gaat vastleggen ziet er dus als volgt uit:

- Berekening tekort per betaalbare woning: Gouda stelt de komende periode het tekort vast op basis van concrete projecten met extra betaalbare woningen ten opzichte van de minimale doelen in het woonbeleid. Hier zal onderscheid worden gemaakt naar woningbouwcategorie (sociale of middensegment) en exploitatievorm (huur of koop). De resulterende bedragen worden dan de maximale vereveningsbijdragen per woningbouwcategorie en exploitatievorm.
- Macro-aftopping: Gouda gaat per plan vervolgens de maximale financiële ruimte berekenen die de grondexploitant heeft. Dit is het verschil tussen de residuele grondprijs van het plan met alleen vrije markt woningen en de residuele grondprijs van hetzelfde plan met de tegen die tijd

verplichte minimale percentages betaalbare woningen per categorie en exploitatievorm. De resulterende bedragen worden dan de maximale vereveningsbijdragen per woningbouwcategorie.

- Gouda gaat dan de laagste van deze twee bijdragen als definitieve vereveningsbijdrage vastleggen. Hiermee wordt gewaarborgd dat maximaal het tekort per betaalbare woning wordt doorberekend aan de grondexploitant met behoud van de economische uitvoerbaarheid van zijn plan.

4.6 Publieke verantwoording achteraf (nadat de bijdragen zijn geïnd)

Achteraf moet de gemeente publiek verantwoording afleggen over de ontvangen bijdragen. Deze publieke verantwoording houdt in dat de gemeente in de jaarstukken, in het Meerjarenprogramma gebiedsontwikkeling of in een actualisatie van deze nota Kostenverhaal, het volgende meldt:

- Hoeveel bijdragen tot dan toe ontvangen zijn;
- Hoeveel daarvan tot dan toe besteed is op welke locaties, en hoeveel extra betaalbare woningen daarmee gerealiseerd zijn;
- Hoeveel over is van de ontvangen bijdragen;
- Hoeveel bijdragen nog ontvangen dienen te worden/verwacht worden.

Gouda gaat regelmatig deze verantwoording afleggen.

Wanneer de gemeente de vereveningsbijdrage publiekrechtelijk zou doorrekenen, gelden er aanvullende eisen over wat in het omgevingsplan over de eindafrekening moet worden vastgelegd, en hoe de afrekening gedaan moet worden (art. 8.22 Ob, artikelsgewijze toelichting in Memorie van Toelichting).

5. Vereveningsfonds Groen

In de Structuurvisie Groen (vastgesteld door de raad op 29 januari 2019) wordt voorgeschreven wat de verplichte minimale percentages openbaar groen zijn die elk nieuwbouwplan in Gouda moet realiseren. In deze structuurvisie is vastgelegd hoe het verplicht percentage groen wordt berekend per bouwplan, en ook de mogelijkheden voor de ontwikkelaar om af te zien van realisering 'in situ' door het ontbrekende groen elders te realiseren of anders af te kopen bij de gemeente (á **€ 250 per niet gerealiseerde m² openbaar groen**, prijspeil 2019). Dit bedrag wordt dan gestort in het 'Groenfonds', die trouwens ook wordt gevuld met eigen bijdragen van de gemeente Gouda. Het Groenfonds wordt vervolgens gebruikt om elders het ontbrekende openbaar groen te realiseren. Deze middelen worden soms direct in specifieke bouwplannen gebruikt die meer openbaar groen realiseren dan minimaal verplicht. Een ander deel van de middelen uit het Groenfonds wordt via de Subsidieverordening Groenfonds Gouda uitgekeerd aan partijen die extra openbaar groen realiseren. Het compensatiegroen kan in andere wijken worden gerealiseerd dan daar waar de betalende bouwplannen zich bevinden. Voorrang wordt gegeven aan die wijken waar het minste oppervlak aan openbaar groen voorhanden is om zodoende de groen- en recreatiestructuur in deze wijken te versterken: Binnenstad, Kadebuurt, Kort Haarlem, Korte Akkeren, Gouda Noord en Goverwelle.

Voor een onderbouwing van zowel de te realiseren investeringen in het compensatie groen, alsook van de relatie met nieuwbouwplannen in Gouda die onvoldoende groen realiseren, zie de [Structuurvisie Groen Gouda](#), de [Subsidieverordening Groenfonds Gouda](#) en het memo aan de gemeenteraad d.d. 7 februari 2023 ('Nieuwe Groenfondspromen 2023-2026', zie aan het einde van deze bijlage).

5.1 Juridische titel: Financiële bijdrage

Een afdracht t.b.v. het Groenfonds is mogelijk dankzij de mogelijkheid om een financiële bijdrage af te spreken in een anterieure overeenkomst (art. 6.24, lid 1, onder a Wro, 2^e deel zinsnede en art. 13.22 Ow). Het gaat om een vrijwillige bijdrage t.b.v. het versterken van de gemeentelijke groen- en recreatiestructuur.

Als een overeenkomst niet mogelijk is, is het onder de Ow ook mogelijk om een afdracht t.b.v. de gemeentelijke groenstructuur publiekrechtelijk af te dwingen (art. 13.23 en 13.24 Ow, art. 8.21, onder 1, **onder d Ob**).

Om een afdracht mogelijk te maken moet wel voldaan worden aan een aantal criteria, welke voortvloeien uit een reeks bronnen:

- Art. 6.24, lid 1, onder a Wro en artikelen 13.22 t/m 13.24 Ow.
- Besluit van 14 september 2022 tot wijziging van het Omgevingsbesluit vanwege het aanwijzen van categorieën ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald, met bijbehorende Nota van Toelichting.
- De kamerbehandeling Wro en Ow.

Hieronder worden deze criteria omschreven, en hoe deze nota KV hieraan voldoet. Het uitgangspunt is aan de eisen te voldoen om financiële bijdragen publiekrechtelijk te mogen afdwingen. Deze nota KV biedt hiermee de basis voor het afdwingen van een vereveningsbijdrage groen als de gemeente en initiatiefnemers niet tot overeenstemming komen over een vrijwillige bijdrage.

5.2 Onderbouwing vooraf (voordat bijdrage wordt overeengekomen of publiekrechtelijk verhaald via omgevingsplan)

In de Structuurvisie Groen, de Subsidieverordening Groenfonds Gouda en het memo aan de gemeenteraad d.d. 7 februari 2023 ('Nieuwe Groenfondsprojecten 2023-2026') is het volgende vastgelegd:

- Doelbestemming van de te storten bijdragen: Het doel van de bijdrage is het versterken van de gemeentelijke groen- en recreatiestructuur (dit is de gewenste ontwikkeling waarvoor de bijdrage wordt gevraagd); dit doel wordt bereikt door een bijdrage te vragen t.b.v. de compensatie van ontbrekend openbaar groen in plannen waar dit groen voor welke reden dan ook niet haalbaar is (dit zijn de maatregelen waarmee de gewenste ontwikkeling wordt gerealiseerd). De middelen worden ingezet bij voorrang in die wijken waar de groen- en recreatiestructuur het zwakste is: Binnenstad, Kadebuurt, Kort Haarlem, Korte Akkeren, Gouda Noord en Goverwelle. Voor de periode 2023-2026 is dit vertaald in 21 concrete projecten in deze wijken.
- De betalende exploitatiegebieden: Dit zijn de plannen die om welke reden dan ook niet in staat zijn om de minimaal verplichte percentages groen te realiseren; dit zijn zowel private als gemeentelijke plannen, die gelijk worden behandeld;
- De functionele samenhang tussen beide: In de kamerbehandeling Wro wordt besproken over een 'functionele of ruimtelijke samenhang' op een hoger schaalniveau tussen het betalende exploitatiegebied en de besteding²³. In de Nota van Toelichting van het Besluit 14 september 2022 wordt concreter ingegaan op wat met een functionele samenhang wordt bedoeld²⁴. Het gaat met dit Vereveningsfonds Groen om 'complementariteit'. Namelijk, in de Structuurvisie Groen worden locaties waar onvoldoende openbaar groen gerealiseerd wordt in verband gebracht met de locaties waarin dit ontbrekend openbaar groen gerealiseerd gaat worden. Tussen beide locaties dient vanwege deze complementariteit worden verevend zodat de tekortlocaties (daar waar het ontbrekend groen gecompenseerd wordt) een bijdrage ontvangen van de locaties waar onvoldoende openbaar groen gerealiseerd wordt.

5.3 Deze onderbouwing wordt opgenomen in deze nota KV en als programma van de Omgevingsvisie vastgesteld

Uit de Wro en Ow blijkt dat voor de vrijwillige financiële bijdrage in een structuurvisie (Wro) of omgevingsvisie of programma (Ow) een basis moet worden geboden²⁵. Zoals eerder vermeld, uit de

²³ Blz. 18 Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2005/06, 30 218, nr. 6); blz. 25 Memorie van Toelichting (Kamerstuk I 2004/05, 30 218, nr. 3). Blz. 7 en 25 Memorie van Antwoord aan Eerste Kamer (Kamerstukken 2006-2007, 30 218 D).

²⁴ Zie de uitleg over 'functionele samenhang' in hoofdstuk 3.2 van de Nota van Toelichting van de in september 2022 vastgesteld Besluit.

²⁵ Art. 6.24.1.a, tweede deel zinsnede Wro spreekt over een bijdrage 'op basis van een vastgestelde structuurvisie' en art. 13.22, lid 1 Ow over een bijdrage 'op basis van een omgevingsvisie of programma'.

kamerbehandeling Wro blijkt wat een ‘basis’ inhoudt: Een ‘functionele of ruimtelijke samenhang’ op een hoger schaalniveau tussen het betalende exploitatiegebied en de besteding²⁶. Dit vereist in te gaan op de doelbestemming, de betalende gebieden en de relatie tussen beide. De Omgevingsvisie Gouda (vastgesteld door de raad op 23 februari 2022) kwalificeert beide als structuurvisie onder de Wro en als omgevingsvisie onder de Ow. Daarin is een deel maar niet alle nodige onderbouwing opgenomen. In onderhavige nota Kostenverhaal wordt de complete onderbouwing opgenomen, dus middels vaststelling van deze nota als programma van deze omgevingsvisie wordt voldaan aan deze wettelijke vereiste zowel onder de Wro als onder de Ow.

Verder noemt het Besluit van 14 september 2022 waarin de publiekrechtelijke afdwingbare financiële bijdrage wordt geregeld geen aanvullende eisen voor deze vereveningsbijdrage groen (art. 8.21, onder 1, **onder d** Ob). Middels het vastleggen van deze nota KV als programma van de Omgevingsvisie wordt dus voldaan aan de wettelijke vereisten om deze vereveningsbijdrage groen vrijwillig af te spreken, en bij gebrek aan minnelijke overeenstemming, om deze vereveningsbijdrage publiekrechtelijk af te dwingen via een omgevingsplan.

5.4 Publieke verantwoording achteraf (nadat de bijdragen zijn geïnd)

Achteraf moet de gemeente publiek verantwoording afleggen over de ontvangen bijdragen. Deze publieke verantwoording houdt in dat de gemeente in de jaarstukken, in het Meerjarenprogramma gebiedsontwikkeling of in een actualisatie van deze nota Kostenverhaal, het volgende meldt:

- Hoeveel bijdragen tot dan toe ontvangen zijn;
- Hoeveel daarvan tot dan toe besteed is in welke locaties, en hoeveel extra openbaar groen daarmee gerealiseerd is;
- Hoeveel over is van de ontvangen bijdragen;
- Hoeveel bijdragen nog ontvangen dienen te worden/verwacht worden.

Gouda gaat bij de volgende actualisatie van deze nota KV deze verantwoording afleggen.

Wanneer de gemeente de vereveningsbijdrage groen publiekrechtelijk zou doorrekenen, gelden er aanvullende eisen over wat in het omgevingsplan over de eindafrekening moet worden vastgelegd, en hoe de afrekening gedaan moet worden (art. 8.22 Ob, artikelsgewijze toelichting in Memorie van Toelichting).

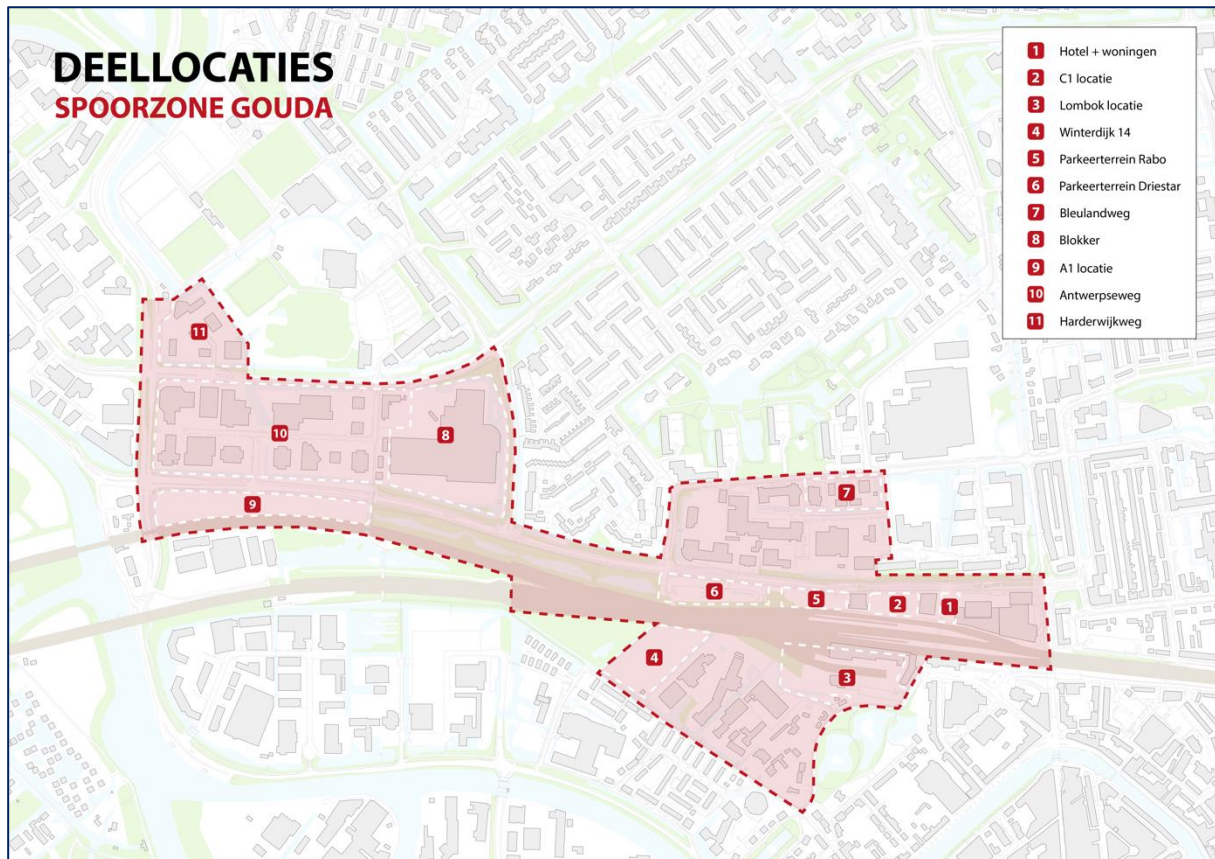
²⁶ Blz. 18 Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2005/06, 30 218, nr. 6); blz. 25 Memorie van Toelichting (Kamerstuk I 2004/05, 30 218, nr. 3). Blz. 7 en 25 Memorie van Antwoord aan Eerste Kamer (Kamerstukken 2006-2007, 30 218 D).

Annex: Memo aan de gemeenteraad d.d. 7 februari 2023 ('Nieuwe Groenfondsprojecten 2023-2026')

[OPENBARE VERSIE VAN DIT MEMO INVOEGEN HIER]

6. Gebiedsfonds Spoorzone

De gemeenteraad heeft in 2020 via het ontwikkelperspectief Spoorzone de ambities vastgelegd voor de transformatie van het gebied tussen het Hamstergat en de Spoortunnel (Spoorzone, zie kaart) naar een woon- en werkgebied. Op diverse deellocaties zijn woningbouwplannen mogelijk voor in totaal ca. 2.500 woningen.



Inmiddels zijn er concrete plannen gemaakt voor infrastructurele ingrepen in de Spoorzone:

1. Vele van deze investeringen zijn direct gekoppeld aan specifieke nieuwbouwplannen in dit gebied en niet van nut voor andere plannen.
2. Daarnaast zijn er enkele investeringen die de hele Spoorzone bedienen. Het gaat hierbij om zowel infrastructurele investeringen die alleen de Spoorzone bedienen (gebiedseigen maatregelen), alsook om investeringen die zowel de Spoorzone alsook andere delen van Gouda bedienen (bovenwijkse voorzieningen).

De onder (1) genoemde investeringen wordt één op één doorberekend aan de specifieke bouwplannen die de noodzaak daarvan vormen en daar ook van profiteren.

Dit Gebiedsfonds Spoorzone gaat over de onder (2) genoemde investeringen. Ze zijn van dienst voor de gehele Spoorzone en worden daarom aan alle nieuwbouwplannen daarin gelijkmatig doorberekend. Hier wordt rekening gehouden met de mate van profijt dat de nieuwbouwplannen in de Spoorzone hebben ten opzichte van de bestaande gebouwen in de Spoorzone en ten opzichte van andere delen van Gouda

buiten de Spoorzone. Op basis hiervan wordt in totaal ca € 9,5 miljoen toegerekend aan de nieuwbouwplannen, wat neerkomt op een bijdrage van **€ 3.804 per woning**. Dit bedrag is prijspeil 1 januari 2022. De bedragen worden geïndexeerd met het GWW-indexcijfer van het CBS tot de maand van betaling.

Voor een onderbouwing van zowel de te realiseren investeringen, alsook van de mate van profijt van nieuwbouwplannen in de Spoorzone ten opzichte van het bestaande vastgoed in de Spoorzone en andere delen van Gouda, zie aan het einde 'Actualisatie kostenverhaal bovenwijkse investeringen in de Spoorzone (2022)', d.d. 19 september 2022.

6.1 Juridische titel: Gebiedseigen en bovenwijkse voorzieningen

Een afdracht t.b.v. het Gebiedsfonds Spoorzone is mogelijk dankzij de mogelijkheid om een bijdrage door te rekenen t.b.v. kosten van de grondexploitatie. De hiermee doorberekende kosten voldoen aan de kostensoortenlijst²⁷. Ze betreffen namelijk investeringen in weg- en fietsinfrastructuur, openbare ruimte (speelvoorzieningen) en ondergrondse infrastructuur (riolering en afvalinzameling). Deze investeringen zijn nodig vanwege de nieuwbouwplannen in de Spoorzone (er is dus sprake van toerekenbaarheid), en ze worden doorberekend aan deze nieuwbouwplannen proportioneel aan het profijt dat deze plannen hebben t.o.v. het bestaande vastgoed binnen de Spoorzone en de andere delen van Gouda. Daarmee voldoet de voorgeschreven afdracht aan de p/t/p criteria²⁸. Deze afdracht is daarom desnoods publiekrechtelijk afdwingbaar, zowel onder de Wro als onder de Ow.

²⁷ Arts. 6.2.3, 6.2.4, 6.2.5 Bro, met kleine aanpassingen overgenomen in Bijlage IV Omgevingsbesluit (Ob).

²⁸ De p/t/p criteria zijn opgenomen in art. 6.13 lid 6 Wro en in art. 13.11, lid 1 Ow.

Annex: Rapportage 'Actualisatie kostenverhaal bovenwijkse investeringen in de Spoorzone (2022)', d.d. 19 september 2022

[RAPPORTAGE HIER INVOEGEN]