

03-06-2016

ZU
YD

Auteur: Jesse Russel
Studentnummer: 1203835

Zuyd Hogeschool,
faculteit Management en Recht,
opleiding People and Business Management,
Uitstroomprofiel: Business



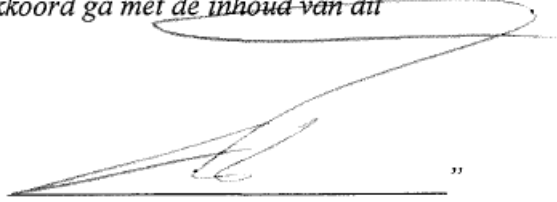
[DE GRONDEXPLOITATIEWET TOEGEPAST]

Een praktijkgericht onderzoek binnen de gemeente Landgraaf, naar toepassing van het kostenverhaal onder de huidige Wro, middels het privaatrechtelijk spoor

De Grondexploitatiewet toegepast

Een praktijkgericht onderzoek binnen de gemeente Landgraaf, naar toepassing van het kostenverhaal onder de huidige Wro, middels het privaatrechtelijk spoor

“Hierbij verklaar ik, Mohammed Ouarani, dat ik akkoord ga met de inhoud van dit afstudeerwerkstuk.

Datum: 9 juni 2016 Handtekening: 

Auteur: Jesse Russel

Studentnummer: 1203835

Docentbegeleider: mr. Theo Grootjans

Stagebegeleiders: mrs. Mohammed Ouarani & Marc Hanssen

Stage-organisatie: gemeente Landgraaf

Afdeling: Ruimtelijke Ontwikkeling en Grondzaken

Locatie: Raadhuisplein 1, 6371 LA Landgraaf

Zuyd Hogeschool,

faculteit Management en Recht,

opleiding People and Business Management,

Uitstroomprofiel: Business

Voorwoord

Beste lezer, voor u ligt mijn scriptie: 'De Grondexploitatiewet toegepast'. Deze scriptie dient als afsluiting van de Hbo-opleiding People and Business Management en is opgesteld voor de opdrachtgever, de gemeente Landgraaf. Van 2 februari 2016 tot en met 3 juni 2016 ben ik bezig geweest met het onderzoek en het schrijven de scriptie. De onderzoeksvraag is in samenwerking met mijn stagebegeleiders binnen de gemeente Landgraaf, Mohammed Ouarani en Marc Hanssen, opgesteld. De onderzoeksmaterie was vrij complex en zeer specialistisch. Hierdoor heb ik het regelmatig sparren met mijn collega aan de andere kant van het bureau, Raymond Bos, als zeer ondersteunend ervaren.

In het kader van de opleiding People and Business Management heb ik onderzoek gedaan naar het kostenverhaal binnen de gemeente Landgraaf, waarbij ik met ambtenaren van verschillende gemeenten heb mogen kennismaken en heb mogen interviewen. Bovendien heb ik mogen meedraaien met de afdeling Ruimtelijke Ontwikkelingen en Grondzaken binnen de gemeente Landgraaf, waarbij verschillende medewerkers altijd klaarstonden om mijn vragen te beantwoorden.

Bij deze wil ik graag mijn begeleiders vanuit het stagebedrijf en mijn begeleiders vanuit school, Theo Grootjans en Frank van Engelshoven, bedanken voor de fijne begeleiding en de stevige ondersteuning gedurende het onderzoek. Ook wil ik alle respondenten bedanken die hebben meegewerkt aan het onderzoek. Zonder deze medewerking was het onderzoek immers niet voltooid. Hiernaast vond niemand het erg om tussentijds nog enkele vragen te beantwoorden, ook al was het interview reeds afgelopen.

Ik wens u veel lees plezier toe.

Jesse Russel

Landgraaf, 3 juni 2016

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
Management summary	3
Hoofdstuk 1 Inleiding	5
1.1 Centrale vraagstelling	5
1.2 Deelvragen	6
1.3 Doelstelling	7
1.4 Doelgroep	7
1.5 Leeswijzer	7
Hoofdstuk 2 Onderzoeksopzet	8
2.1 Kader van het onderzoek	8
2.2 Onderzoeksmethodiek	8
2.3 Verantwoording	9
2.4 Validiteit van het onderzoek	9
Hoofdstuk 3 Omgevingsanalyse en Organisatiebeschrijving	11
3.1 Macro-analyse	11
3.2 Micro-analyse	14
3.2.1 Ambtelijke organisatie	14
3.2.3 Cultuur	15
3.2.2 Competenties	15
3.3 SWOT-analyse	16
Hoofdstuk 4 Theoretisch kader	17
4.1 De Grondexploitatiewet	17
4.2 Publiekrechtelijk kostenverhaal	18
4.2.1 De kostensoortenlijst	19
4.2.2 Verhaalbare kostensoorten	21
4.2.3 Planschade	22
4.2.4 De posterieure-overeenkomst	23
4.3 Privaatrechtelijk kostenverhaal	23
4.3.1 Financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen	24
4.3.1 Schaduwwerking	24
4.4 (on)Verplicht kostenverhaal	25

Hoofdstuk 5 De anterieure-overeenkomst	26
5.1 Instrument voor kostenverhaal	26
5.1.1 Mogelijkheden	26
5.1.2 Begrenzing	26
5.2 Binnen de gemeente Landgraaf	28
5.2.1 Fricties en problematiek	29
5.3 Conclusie	29
Hoofdstuk 6 Ideaal scenario	31
6.1 Onderzoeksresultaten	31
6.1.1 Het drieluik	31
6.1.2 Kostensoorten en berekening	32
6.2 Conclusie	35
Hoofdstuk 7 Conclusie	36
Hoofdstuk 8 Aanbevelingen	39
8.1 Aanbeveling I: Beleidsmatig	39
8.1.1 Grondnota	39
8.1.2 Nota Kostenverhaal	39
8.1.3 Structuurvisie	40
8.2 Aanbeveling II: Binnenplanse kosten	43
8.3 Aanbeveling III: Financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen	45
8.4 Aanbeveling IV: Momenten van betaling	47
8.5 Afsluiting	49
Bibliografie	50
Bijlagen	55

Managementsamenvatting

De wens van de gemeente Landgraaf is om kosten te verhalen middels een privaatrechtelijke anterieure-overeenkomst. Zij wenst faciliterend op te treden, hetgeen wilt zeggen dat de gemeente bereid is projecten juridisch en infrastructureel mogelijk te maken, mits deze kosten verhaald worden. Dit beleid van de gemeente Landgraaf vloeit voort uit het verwelkomen van initiatieven en haar bereidwilligheid om deze initiatieven te ondersteunen op basis van het faciliterend grondbeleid. Ondanks haar bereidwilligheid en harde inzet bij projecten, worden niet alle kosten verhaald. Op basis hiervan is de volgende centrale vraagstelling ontwikkeld, waarop dit onderzoek antwoord geeft.

Op welke wijze kan de gemeente Landgraaf haar wijze van kostenverhaal op basis van effectiviteit en efficiëntie verbeteren, gelet op het juridisch kader, waarbij gekeken wordt naar onderscheid in de grootte van projecten en de nadruk wordt gelegd het privaatrechtelijk spoor middels een anterieure-overeenkomst?

Als onderzoeksmethodieken binnen het onderzoekontwerp, wordt zowel gebruik gemaakt van desk- als fieldresearch. Allereerst is er literatuuronderzoek verricht, waarna gestructureerde interviews met andere gemeentes zijn georganiseerd. De gemeenten waar interviews zijn afgenomen, dienen actief bezig te zijn met de systematiek van het kostenverhaal. Binnen het kader van fieldresearch is gekozen voor een semigestructureerd interview, waarbij een vooraf ontwikkelde vragenlijst werd gehanteerd en binnen het interview ruimte werd opengelaten voor het afwijken van de vragenlijst.

Het kostenverhaal gaat over het verhalen van grondexploitatiekosten die de gemaakt zijn, ten behoeve van een bouwplan ex art. 6.2.1 Bro. Deze kosten dienen verhaald te worden, zodat de gemeente niet alle lasten ondervindt en de initiatiefnemer alle baten. Vanuit de wet geldt de verplichting dit middels een exploitatieplan te regelen. Hierbij is de kostensoortenlijst van artikel 6.2.3 juncto 6.2.4 Bro de basis, waaruit de verhaalbare kostenposten mogen worden afgeleid. Indien kostenverhaal anderszins verzekerd is, dan geldt de verplichting tot het opstellen van een exploitatieplan niet. De anterieure-overeenkomst ex art. 6.24 Wro is hierbij een mogelijkheid. Binnen de anterieure-overeenkomst is het mogelijk meer zaken te regelen bij grondexploitaties. Krachtens artikel 6.2.1a Bro wordt de gemeente ontheven van de kostenverhaalplicht bij bouwplannen die te klein zijn en onder dit artikel geplaatst kunnen worden.

De gemeente Landgraaf verhaalt voornamelijk de plan- en apparaatskosten en eventuele (bovenwijkse) voorzieningen. De plan- en apparaatskosten worden per project doorberekend, maar er is een ontwikkeling waarbij de gemeente Landgraaf werkt met de plankostenscan. De bovenwijkse voorzieningen worden op basis van ervaring en kennis via de TPP-criteria (toerekenbaarheid, profijt en proportionaliteit) doorberekend aan projecten. Door de complexe economische situatie binnen de regio Parkstad Limburg door onder andere de krimp en het mijnverleden, wenst de gemeente Landgraaf projecten vooraf niet te confronteren met onredelijk hoge exploitatiebijdragen. Hierdoor staat maatwerk voorop, maar ontstaan er onbenutte kansen.

Maximaal kostenverhaal ziet er vanuit de verkregen resultaten als volgt uit. Naast het verhalen van de plan- en apparaatskosten, kan de kostensoortenlijst gezien worden als ondergrens. Zo is het mogelijk deze lijst volledig te benutten en daarnaast nog meer zaken te regelen, waarmee de binnenplanse en buitenplanse kosten volledig worden verhaald. De bovenwijkse voorzieningen kunnen volledig worden doorberekend op basis van de TPP-criteria. Echter blijkt dat deze kostensoort dan niet volledig verhaald kan worden, waarmee deze wijze niet effectief blijkt voor maximaal kostenverhaal. Uit de resultaten blijkt bovendien dat deze kostensoort als zeer complex wordt ervaren en vaak niet van toepassing is. Om deze reden wordt vaak maatwerk geleverd.

Bij maximaal kostenverhaal wordt verder geen gebruik gemaakt van binnenplanse en/of bovenplanse verevening. Bij de financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen geven de gemeenten aan dat daarvan weinig gebruik wordt gemaakt, maar de gemeenten die dit wel doen ervaren het instrument als voldoende. Als laatste blijkt het in één keer voldoen van de totale exploitatiebijdrage voordat het planologisch besluit onherroepelijk is geworden de eenvoudigste methode. Hiermee scheiden de wegen van de initiatiefnemer en de gemeente op een duidelijke wijze, zodat de risico's beperkt blijven.

Voor de gemeente Landgraaf is een effectieve en efficiënte wijze van kostenverhaal van belang. Hierbij is het belangrijk dat de regionale problematiek niet ontziend wordt. Geconcludeerd kan worden dat eenvoud het sleutelwoord is. Op basis hiervan is er een viertal aanbevelingen gegeven. De eerste is het realiseren van een drieluik aan beleidsrichtlijnen. Binnen de binnenplanse kosten wordt geadviseerd om voornamelijk de plan- en apparaatskosten te verhalen, waarbij de plankostenscan als het meest geschikte instrument wordt gezien. Dit in het kader van effectiviteit en efficiëntie. Verder wordt geadviseerd om een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen te vragen, waarmee onder andere maatschappelijke en culturele projecten ondersteund kunnen worden. Als laatste wordt geadviseerd om het moment van betaling te laten plaatsnemen voordat het planologische besluit onherroepelijk is. Eventuele kosten van bovenwijkse voorzieningen die nog niet gerealiseerd zijn en de financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen mogen daarna worden verhaald, omdat deze nog niet zijn gerealiseerd. Hierdoor voelt het oneerlijk voor de initiatiefnemer om deze te betalen, terwijl de tegenprestatie nog niet voldaan is.

Management summary

The desire of Landgraaf is to recover costs through a *antérieure-overeenkomst*. Landgraaf wishes to have a facilitating role, which means that they are willing to support projects legally and infrastructural, provided these costs are recovered. This policy stems from welcoming initiatives and willingness to support these initiatives. Despite her willingness and strong commitment to projects, sometimes Landgraaf is able to recover costs. On this basis the researcher developed the following central question on which this research will give an answer.

*In what way can Landgraaf improve the way of cost recovery considering the basis of effectiveness and efficiency, taking into account the legal framework and the size of projects, while choosing to work with the private law track through an *antérieure-overeenkomst*?*

As research methods in the study deskresearch is used as well as fieldresearch. First literature research has been carried out, and structured interviews with other municipalities are organized. The municipalities where interviews were conducted, should be actively involved in the system of cost recovery. The context of fieldresearch opted for a semi-structured interview, with a pre-designed questionnaire, while the interviewer was given time to deviate from the questionnaire.

The cost recovery is about recovering ground running costs which are made for the purpose of a building plan under art. 6.2.1 Bro. These costs should be recovered, so that the municipalities does not suffer any burden and the initiator will not get all of the income. From the law requires it to arrange this through a exploitatieplan. Here, the cost element list in Article 6.2.3 juncto 6.2.4 Bro is the base from which the recoverable cost may be derived. If cost recovery is otherwise insured, the obligation to draw up a exploitatieplan does not apply. The *antérieure-overeenkomst* under art. 6.24 Wro is an opportunity. Within the *antérieure-overeenkomst* it is possible to arrange more business with land development and especially the costs. Under Article 6.2.1a Bro, the municipalities is relieved of the cost recovery obligation in plans that are too small and can be placed under this article.

Landgraaf mainly recovers the planning and overhead costs and possible costs for (bovenwijkse) facilities. The planning and overheads costs is charged by project, but there is a development in which Landgraaf works with the plankostenscan. Costs of bovenwijkse facilities are calculated on a basis of experience and knowledge through the TPP-criteria (accountability, benefit and proportionality). Due to the complex economic situation in the region of Parkstad Limburg, by including the shrinkage and mine-past, Landgraaf does not want to confront projects with unreasonably high exploitatiebijdragen. This makes customization of the exploitatiebijdrage a priority, but there are untapped opportunities.

Maximum cost recovery looks from the results obtained as follows. Besides the stories of the plan and overhead costs, the cost category list can be viewed as a minimum. Thus, it is possible to use this list completely, and in addition, to arrange matters even more, which will be fully recovered within the binnenplanse and the buitenplanse costs. The bovenwijkse provisions can be fully calculated on the basis of the TPP-criteria. However, that this type of cost or may not be fully recovered, which thus appears ineffective for maximum recovery of costs. The results also show that this type of cost is perceived as very complex and often does not apply. For this reason, it often comes to customization.

The maximum recovery of costs is also not used within the binnenplanse and / or bovenplanse settlement. To the financial contribution to spatial developments, the municipalities say that they made little use of it, but the municipalities do so experience the instrument sufficient. Finally turns meeting in one of the total operating contribution before the planning decision has been handed the easiest method. Thus separating the paths of the initiator and the church in a clear manner so that risks remain limited.

For Landgraaf, an effective and efficient way of cost recovery is very important. It is important that regional issues are not been overseen. It can be concluded that simplicity is the key. Based on this, there is given a four recommendations. The first is to create a triptych of policies. For the cost within the plan are advised mainly to recover the plan and overhead costs, with the plankostenscan as the most appropriate instrument. This in the context of effectiveness and efficiency. Furthermore, it is advised to ask for a financial contribution to regional development which can be supported include social and cultural projects. Finally it is advisable to have the time of payment take place before the planning decision is irrevocable. Any costs of bovenwijkse facilities that have not been realized and the financial contribution to spatial developments may then be recovered because they have not yet been realized. Result, it feels unfair for the sponsor to pay for this, while the consideration is not yet fulfilled.

Hoofdstuk 1 Inleiding

Wanneer publieke medewerking wordt verleend door een gemeente aan een door particuliere gewenst ruimtelijk besluit, waarmee een bouwplan op particuliere grond mogelijk wordt gemaakt, ontstaan er kosten. Deze kosten dienen verhaald te worden op de initiatiefnemers van de ontwikkeling op grond van afdeling 6.4 Wet ruimtelijke ordening (Grondexploitatiewet), waarmee wordt voorkomen dat zij alle lusten ervaren en de gemeente alle lasten dient te dragen. De wens van de gemeente Landgraaf is om kosten te verhalen middels een privaatrechtelijke anterieure-overeenkomst. Zij wenst faciliterend op te treden, hetgeen wilt zeggen dat de gemeente bereid is projecten juridisch en infrastructureel mogelijk te maken, mits deze kosten verhaald worden. Dit beleid van de gemeente Landgraaf vloeit voort uit het verwelkomen van initiatieven en haar bereidwilligheid om deze initiatieven te ondersteunen op basis van het faciliterend grondbeleid. Ondanks haar bereidwilligheid en harde inzet bij projecten, worden niet alle kosten verhaald.

1.1 Centrale vraagstelling

Een belangrijk hulpmiddel bij het ontwikkelen van de centrale vraagstelling is de 6W-formule. Allereerst wordt deze formule ingevuld, waarna de centrale vraagstelling wordt geformuleerd.

I. Wat is het probleem?

De gemeente Landgraaf ontvangt een beperkt aantal geschikte projecten per jaar, waarbij niet bij elk project de door de gemeente gemaakte kosten worden verhaald. Hierbij spelen ook externe problemen, zoals de krimp, de naweeën van de mijnsluiting in de jaren 70 en de vergrijzing binnen de regio Parkstad, waartoe de gemeente Landgraaf behoort.

II. Wie heeft het probleem?

De afdeling Ruimtelijke Ordening en Grondzaken (ROG) binnen de gemeente Landgraaf, met de heer Frank Geurts als afdelingshoofd en mevrouw Kelly Regterschot als wethouder gaat over dit probleem en draagt de verantwoordelijkheid hiervoor.

III. Wanneer is het probleem ontstaan?

Het probleem is ontstaan gedurende de economische crisis van eind 2007, waarbij het gemeentelijk grondbeleid meer faciliterend is geworden. Bij deze omwenteling gaven gemeenten en de bevolking voornamelijk aan dat een gemeente minder risicovol dient te opereren en hierdoor meer een faciliterende rol kan innemen. In deze periode is ook veel gebeurd binnen de wet- en regelgeving, zoals de invoering van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de Grondexploitatiewet (Grexpwet) in 2008 en invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in 2010.

IV. Waarom is het een probleem?

Het is een probleem, omdat de wet voorschrijft dat een gemeente de door haar gemaakte kosten, dient te verhalen op de initiatiefnemer. Zo draagt de gemeente niet de kosten en risico's van het project, maar de initiatiefnemer. Wanneer de gemeente hier niet in slaagt, neemt zij de kosten voor haar rekening. Deze kosten worden dan betaald vanuit de algemene middelen of reserves, met alle gevolgen van dien.

Hiernaast is het te rigide volgen van de wet en het handhaven van beleidslijnen zonder maatwerk te leveren ook risicovol, omdat de gemeente Landgraaf de naar haar komende initiatiefnemers niet wenst af te schrikken met onmogelijk te betalen exploitatiebijdragen. Het is immers belangrijk dat sommige projecten die maatschappelijk belangrijk en weinig winstgevend zijn, ook gerealiseerd worden. Bij dit soort projecten leidt het handhaven van te hoge exploitatiebijdragen vaak tot het ‘doodrekenen’ van projecten, waardoor de initiatiefnemer hiervan liever afziet. Dit is het spanningsveld van het probleem.

V. Waar doet het probleem zich voor?

Bij meerdere gemeenten, zo constateert het onderzoek vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het ministerie van Binnenlandse Zaken en uitgevoerd door BHV ruimte. Ook wordt het toepassen van kostenverhaal nog vaak onjuist gedaan en worden de kostenposten en mogelijkheden vaak onjuist gemotiveerd en berekend. Zo wijst het onderzoek uit dat in 28% van 46 structuurvisies er sprake is van betaalplanologie¹, hetgeen verboden is. Ook geeft het onderzoek aan dat maar twee van de 46 structuurvisies de Wet ruimtelijke ordening goed toepassen. Binnen de gemeente Landgraaf doet het probleem zich specifiek voor op de afdeling ROG.

VI. Wat is de aanleiding?

Uit het bovenstaande onderzoek geeft aan dat het kostenverhaal, ondanks de regels en richtlijnen in de grondexploitatiewet, vaak ingewikkeld en onduidelijk is. Vanwege het drukbezette ambtelijke apparaat, blijft het onmogelijk voor de gemeente Landgraaf om hiernaar zelf onderzoek te doen.

De centrale vraagstelling luidt als volgt:

Op welke wijze kan de gemeente Landgraaf haar wijze van kostenverhaal op basis van effectiviteit en efficiëntie verbeteren, gelet op het juridisch kader, waarbij gekeken wordt naar onderscheid in de grootte van projecten en de nadruk wordt gelegd het privaatrechtelijk spoor middels een anterieure-overeenkomst?

1.2 Deelvragen

Om de centrale vraagstelling concreter te onderzoeken zijn de volgende deelvragen ontwikkeld. Deze deelvragen dragen zorg voor een concrete en eenduidige conclusie.

- I. Wat behelst het begrip kostenverhaal, gelet op het juridische kader?
- II. Wat omvat een anterieure-overeenkomst?
- III. Is het mogelijk een onderscheid te maken tussen de grootte van projecten?
- IV. Hoe gaat de gemeente landgraaf nu om met het kostenverhaal?
- V. Waarom is de huidige methode van kostenverhaal onvoldoende?
- VI. Hoe wordt in andere gemeenten met het kostenverhaal om gegaan?
- VII. Wat omvat effectief en efficiënt kostenverhaal voor de gemeente Landgraaf?

¹ Een gemeente eist een onjuiste vergoeding voor haar medewerking aan een planologisch besluit, waardoor de gemeente als het ware haar planologische besluit ‘verkoopt’ aan de partij. Dit gaat in tegen haar publiekrechtelijke positie.

1.3 Doelstelling

De doelstelling is ontwikkeld in samenspraak met de opdrachtgever. Vanuit de gemeente Landgraaf is de wens om meer inzicht te verkrijgen in de verschillende toepassingen binnen het kostenverhaal en de mogelijkheden en een uiteindelijk advisering waarmee optimalisatie mogelijk is. Hierbij is een specifieke advisering van hoe kostenverhaal binnen de gemeente Landgraaf het beste plaats kan nemen van belang. Door middel van het analyseren de interne bedrijfsvoering binnen de gemeente Landgraaf, het vastgestelde beleid en in gesprek te gaan met medewerkers die over kostenverhaal gaan, worden de adviezen toegespitst op cruciale punten in de dagelijkse praktijk, waarmee het rapport bruikbaar wordt.

Kortom het doel is om aan te geven hoe optimalisatie van het kostenverhaal verwezenlijkt kan worden, waarbij ‘optimalisatie’ inhoudt: een *invulling geven aan het kostenverhaal, die aansluit op de externe omgeving van de gemeente Landgraaf en haar interne bedrijfsvoering*.

1.4 Doelgroep

De doelgroep behelst de afdeling ROG en haar ambtenaren en specifiek het verantwoordelijke afdelingshoofd, de heer Frank Geurts. Ook deelnemende gemeenten kunnen profiteren van het onderzoek; zij geven aan het rapport te willen ontvangen.

1.5 Leeswijzer

Het onderzoeksrapport is als volgt ingedeeld. In dit hoofdstuk is de centrale onderzoeksvraagstelling verduidelijkt, met de relevante deelvragen en de doelstelling en doelgroep. In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksopzet uiteen gezet, waarbij de grenzen van het onderzoek, de onderzoeksmethoden en de verantwoording van het onderzoek worden beschreven. Hierna vindt in hoofdstuk 3 een externe en interne analyse plaats, waarmee richting wordt gegeven aan het onderzoek en worden de omstandigheden van de gemeente Landgraaf verduidelijkt.

In hoofdstuk 4 wordt het theoretisch kader van het onderzoek beschreven, zodat het voor ieder duidelijk is waar het onderzoek overgaat. In hoofdstuk 5 wordt dit theoretisch kader toegespitst op de anterieure-overeenkomst en de toepassing hiervan binnen de gemeente Landgraaf. In hoofdstuk 6 wordt het ideaal-scenario beschreven, waarin ook de conclusies van de interviews (fieldresearch) uiteen worden gezet. Op deze wijze geeft hoofdstuk 5 de basis aan van wat een anterieure-overeenkomst kan bewerkstelligen en hoe de gemeente Landgraaf hier toepassing aangeeft en geeft hoofdstuk 6 de maximale reikwijdte van kostenverhaal weer. Binnen de huidige wijze van kostenverhaal van de gemeente Landgraaf en de maximale reikwijdte van kostenverhaal bestaat speling. Deze speling is bepalend voor de conclusie in hoofdstuk 7 en de aanbevelingen in hoofdstuk 8.

Hoofdstuk 2 Onderzoeksopzet

Het onderzoek dient vorm te krijgen, om zo voldoende gemotiveerd en begrensd uitgevoerd te kunnen worden. In dit hoofdstuk worden het kader van het onderzoek, de onderzoeksmethodiek en de verantwoording besproken. Het onderzoek wordt hier verder ingekleurd en vormgegeven.

2.1 Kader van het onderzoek

Het is van belang de grenzen van het onderzoek aan te geven en de verplichtingen binnen het onderzoek. Het onderzoek dient zich te conformeren aan oplevermomenten en regels, welke hier kort worden opgesomd.

- De onderzoeksperiode behelst twintig weken (2 februari – 17 juni);
- indien het onderzoek wordt afgekeurd door de docentbegeleider, wordt afgeweken van de reguliere periode en treedt de herkansingsperiode inwerking;
- de herkansingsperiode loopt tot 13 juli;
- het onderzoek richt zich specifiek op het kostenverhaal met betrekking tot de Grondexploitatiewet;
- binnen de Grondexploitatiewet richt het onderzoek zich specifiek op het privaatrechtelijk spoor, zoals bedoeld in art. 6.24 Wet ruimtelijke ordening;
- het onderzoek is van kwalitatieve aard met praktische relevantie.

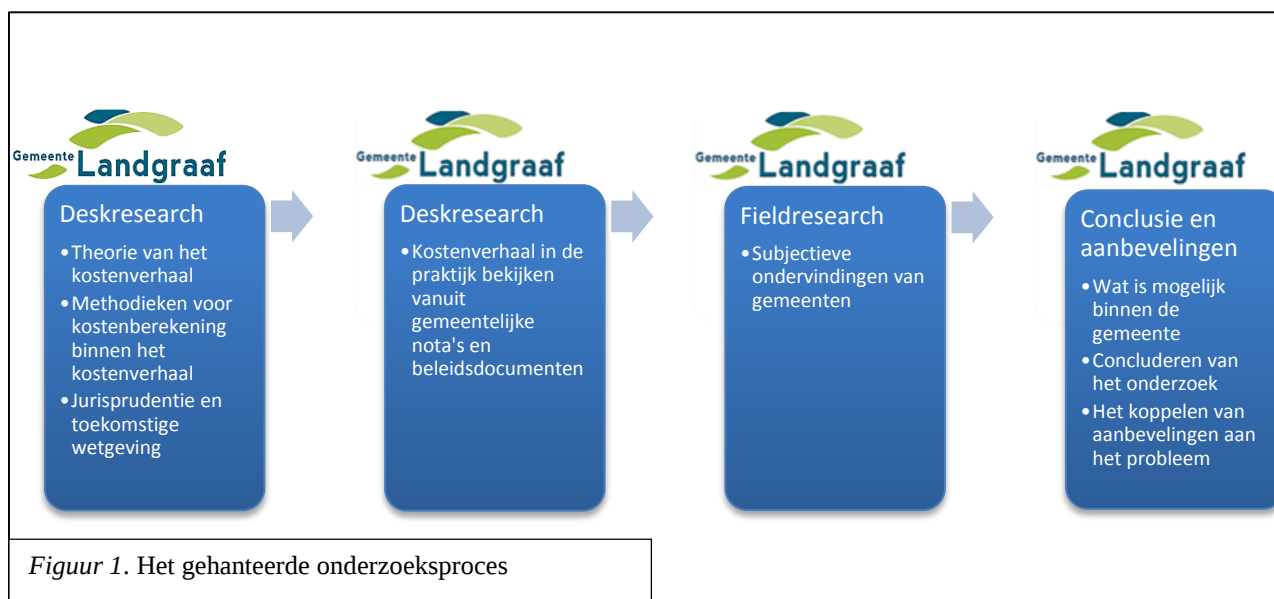
2.2 Onderzoeksmethodiek

Als onderzoeksmethodieken binnen het onderzoekontwerp, wordt zowel gebruik gemaakt van desk- als fieldresearch. Allereerst zal er literatuuronderzoek² worden verricht, waarna gestructureerde interviews met andere gemeentes worden georganiseerd. De gemeenten waar interviews worden afgenomen, dienen actief bezig te zijn met de systematiek van het kostenverhaal. Verdere criteria zijn weggelaten, omdat de achtergrond van de gemeente bepalend is en deze zeer verschillend kunnen zijn. Zo mogen grote gemeenten deelnemen, die over een groot ambtelijke apparaat, een ruim budget en een veelvoud aan projecten beschikken. Maar ook kleinere gemeenten zijn relevant, omdat zo, door middel van een analyse, de gekozen systematiek van gemeenten en de subjectieve mening in verband kan worden gebracht met de beschikbare middelen.

Binnen het kader van fieldresearch is de onderzoeksmethode van belang. Gekozen is voor een semigestructureerd interview, waarbij een vooraf ontwikkelde vragenlijst wordt gehanteerd en binnen het interview ruimte wordt opengelaten voor het afwijken van de vragenlijst. De vragenlijst bestaat uit open vragen, omdat de subjectieve mening van de geïnterviewde essentieel is. De vragenlijst is in samenspraak met de opdrachtgever bepaald en dient als instrument om de subjectieve opvattingen van de verschillende gemeenten te achterhalen, waarna deze geanalyseerd worden om hieruit conclusies te trekken ter motivering van de aanbevelingen. De ingevulde vragenlijsten zijn bijgevoegd in bijlagen I tot en met VII. Inhoudelijk is gekozen voor een globaal begin, waarin de ervaring van de gemeente met het kostenverhaal en de gemeentelijke doelstellingen centraal staan. Hierna wordt de vragenlijst steeds meer concreet en worden specifieke knelpunten benoemd. (Verhoeven, N., 2014).

² Met name secundaire literatuur en grijze literatuur.

Het onderzoeksproces verloopt als volgt:



2.3 Verantwoording

De onderzoeksmethoden, zoals boven omschreven, zijn deelvraag afhankelijk. Allereerst wordt door middel van intensieve deskresearch in kaart gebracht wat kostenverhaal en de anterieure-overeenkomst inhouden. Hierbij worden zowel primaire als secundaire bronnen gebruikt, waarbij voornamelijk de memoires van toelichting en nota's van toelichting bij wetgeving, literatuur en vaktijdschriften worden geraadpleegd.

Hierna wordt het kostenverhaal binnen de gemeente Landgraaf geanalyseerd. De bronnen bij deze deelvraag zijn voornamelijk gesprekken met ambtenaren, het raadplegen van beleidsdocumenten en het bespreken van projecten. De conclusie uit dit onderzoek geeft aan waarom de huidige methode van kostenverhaal binnen de gemeente Landgraaf niet doeltreffend genoeg is.

Het laatste onderdeel van dit onderzoek behelst fieldresearch. Hierbij worden ambtenaren binnen andere gemeenten geïnterviewd, waarmee de reikwijdte van het kostenverhaal wordt aangegeven. Door deze constatering worden mogelijkheden voor de gemeente Landgraaf inzichtelijk gemaakt. Uiteindelijk mondt het onderzoek uit in een werkwijze, dat resulteert in optimaal kostenverhaal voor de gemeente Landgraaf. De aanbevelingen dienen uiteindelijk een effectievere en efficiëntere werkwijze te bewerkstelligen.

2.4 Validiteit van het onderzoek

Binnen dit onderzoek wordt de nadruk gelegd op validiteit, om zo de geldigheid van het onderzoek te waarborgen. Validiteit wordt met name gewaarborgd op gronde van begripsvaliditeit, waarbij de vragenlijst centraal staat. Het is hier van belang dat de vragenlijst de resultaten oplevert die nodig zijn, om zo een geldig antwoord geven op de centrale vraagstelling. Door het degelijk operationaliseren van de vragenlijst en het veelvuldig overleggen met zowel de docentbegeleider als de stagebegeleider over de inhoud van de vragenlijst, wordt het meetinstrument optimaler en de begripsvaliditeit gegarandeerd. Tevens wordt de respondenten de mogelijkheid gegeven, om een vertrouwelijk interview te laten afnemen.

Voor het onderzoek is statistische generaliseerbaarheid (ook wel populatievaliditeit genoemd) niet van belang, immers is het niet bedoeling de uitkomst uit fieldresearch te generaliseren naar een populatie. Inhoudelijke generaliseerbaarheid speelt wel een rol binnen het onderzoek, vanuit de insteek dat de resultaten uit de interviews toebehoren aan de situaties waarin de gemeenten zich bevinden. Het gaat bij deze vorm van generaliseerbaarheid om in welke mate de conclusies in soortgelijke situaties gelden. Zo is het binnen dit onderzoek belangrijk dat een analyse van de resultaten uit het interview en de specifieke situatie van de gemeente, leidt tot een valide conclusie voor soortgelijke gemeenten.

Hoofdstuk 3 Omgevingsanalyse en Organisatiebeschrijving

Het kostenverhaal staat niet op zichzelf, maar krijgt juist vorm door de externe en interne kenmerken. De beslissingen omtrent de wijze van kostenverhaal, het verhalen van bepaalde kostensoorten en de opgenomen bepalingen binnen de anterieure-overeenkomst worden beïnvloed vanuit diverse historische en huidige gebeurtenissen, zoals de economische kenmerken binnen de externe omgeving en het aantal initiatiefnemers. Hiernaast heeft ook de interne organisatie en al haar kenmerken zoals bevoegdheidsverdeling en de grote van het ambtelijke apparaat en haar capaciteit.

Vanuit een analyse op macro- en op microniveau worden al deze kenmerken in kaart gebracht. Het mesoniveau wordt buiten beschouwing gelaten, omdat deze meer op intergemeentelijk-niveau zou plaatsnemen op basis van concurrentie binnen de bedrijfstak. Dit is voor het onderzoek en het thema kostenverhaal niet relevant. Wel wordt de regio Parkstad Limburg meegenomen in de macro-analyse, waarbij de gemeente Landgraaf binnen de verschillende bestuurslagen wordt geplaatst en geanalyseerd. Hierbij worden de externe kenmerken zichtbaar. Binnen de micro-analyse wordt de gemeente Landgraaf als organisatie beschreven op basis van de bestuurskrachtmonitor. Hierdoor worden de interne kenmerken zichtbaar. Bij beiden analyses vormt het kostenverhaal de rode draad, waarbij het effect op het kostenverhaal duidelijk naar voren moet komen.

De gehanteerde documenten binnen dit hoofdstuk zijn de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR), het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 (POL2014), Ontwerpt Structuurvisie wonen Zuid-Limburg, Structuurvisie 2030 Landgraaf.

3.1 Macro-analyse

Op macroniveau nemen het Rijk, de Provincie Limburg en de regio's Zuid-Limburg en Parkstad Limburg plaats. De macroanalyse bestaat uit een DESTEP-analyse, waarmee de omgeving op basis van haar demografische, economische, sociaal-culturele, technologische, ecologische en politieke kenmerken wordt beschreven. Op basis van deze omgevingskenmerken kan het kostenverhaal binnen de gemeente Landgraaf in perspectief worden gebracht en wordt duidelijk gemaakt waarmee de aanbevelingen rekening dienen te houden. Zo staat het kostenverhaal niet op zichzelf, maar wordt het ingekleurd met allerlei omgevingskenmerken.



Figuur 2. Verbeelding van de DESTEP-analyse

Demografie

Bij demografie gaat het onder andere over de grootte van de bevolking en de mate van urbanisatie. Een bijpassend onderdeel dat verband houdt met grondexploitaties is leegstand. Binnen de regio Zuid-Limburg kampt men met leegstandsproblematiek op het gebied van woningbouw, kantoren, verblijfsrecreatie, bedrijventerreinen en detailhandel. Men geeft aan dat er teveel ruimte is, maar er te weinig programma's en initiatieven bestaan. Een oorzaak voor de leegstand is de toenemende krimp, waardoor er een overschot aan leegstaande gebouwen en terreinen bestaat. Tegelijkertijd wilt de gemeente ook kwalitatief hoogwaardige projecten realiseren. Zo is er geen directe behoefte aan meer bedrijventerreinen; hiervan zijn er al teveel.

Economie

Gemeenten hebben sinds de economische crisis van eind 2007 veel verlies geleden, aldus de Raad voor de financiële verhoudingen. Het totaal van de te verwachten verliezen tot 2018 komen te staan op ongeveer 6 miljard euro. Gedurende de economische crisis was er sprake van laagconjunctuur, gekenmerkt door weinig initiatieven met betrekking tot grondexploitaties en lage grondwaarden. De verliezen zijn onder meer hieruit ontstaan, waardoor de gemeenten veel verliesnemingen op bouwgrond hadden. Daarnaast hebben het Rijk en provincies gemeenten teveel gestimuleerd bij het ontwikkelen van plannen. Zo hebben gemeenten te zwaar ingezet op haar actief grondbeleid, waarmee teveel bouwrijpe locaties zijn ontwikkeld die niet verkocht werden, doordat er op dat moment geen behoefte bestond. In die zin kon niet aan kostenverhaal voldaan worden, waardoor de gemeenten met de kosten bleven zitten. Vanuit dit algemeen economisch aanvaarde argument, zijn veel gemeenten tot inkeer gekomen en hanteren zij nu de methode van zo min mogelijk financieel risico, namelijk faciliterend grondbeleid. (De Raad voor de financiële verhoudingen, juli 2015). Verder wordt het sociaaleconomisch gebied binnen de regio Parkstad Limburg nog altijd gekenmerkt door de mijnsluiting in de jaren 70. Het opleidingsniveau is stijgende en de werkloosheid is dalende, maar het mijnverleden is nog altijd onderdeel van de complexe economische omstandigheden binnen de regio Parkstad Limburg.

Sociaal-cultureel

Bij sociaal-cultureel gaat het voornamelijk om de samenstelling van de bevolking. Er zijn een aantal interessante ontwikkelingen gaande, welke een doorwerking hebben in de grondexploitaties. Binnen de regio Parkstad Limburg bestaat de verwachting, dat de mate van diversiteit binnen de samenstelling van de bevolking toe gaat nemen. Er bestaan een viertal te verwachten ontwikkelingen. De eerste verwachting is de toename van het aantal arbeidsmigranten, waardoor de regio Parkstad Limburg streeft naar een betere huisvesting voor hen. Dit is de belangrijkste verwachting en de arbeidsmigranten zijn veelal afkomstig uit Oost-Europa. De tweede verwachting bestaat uit een toename van expats. Wanneer de gemeenten binnen de regio Parkstad de vervoersverbinding tussen Aken en Parkstad gaat verbeteren, is de verwachting dat het aantal expats zal gaan toenemen. Dit komt doordat expats de regio zeer aantrekkelijk vinden vanwege de ideale ligging en het ruime aanbod van woonplaatsen. De ligging zien zij als ideaal, omdat het een vrij landelijke uitstraling heeft, maar toch een passend stedelijk karakter bezit met al haar voorzieningen en er een goede verbinding bestaat tussen Parkstad en de grote steden, zoals Aken. Het streven van de regio Parkstad Limburg is dan ook om het kwaliteitsniveau hoog te houden en voornamelijk culturele en gemaksvoorzieningen aan te bieden.

Technologie

Als technologische factoren zijn de website www.ruimtelijkeplannen.nl en www.overheid.nl te zien. De gemeente Landgraaf is, net zoals alle andere gemeenten, verplicht haar verordening online beschikbaar te stellen op de website van overheid.nl. Hieronder vallen de leges, welke onderdeel kunnen zijn van kostenverhaal. Hiernaast is de gemeente verplicht haar ruimtelijke plannen online beschikbaar te stellen op de website van ruimtelijkeplannen.nl, waaronder de bestemmingsplannen vallen maar ook de structuurvisies.

Ecologie

Een belangrijk streven van de provincie Limburg is het zorgvuldig omgaan met de voorraden. Dit houdt in dat de gemeenten zorgvuldig om dienen te gaan met de ruimte, voorzieningen, natuurlijke hulpbronnen, milieuruimte en de ondergrond ten einde de kwaliteit te waarborgen. Een streven is ‘meer stad’, waarbij de grotere stedelijke ontwikkelingen en grootschalige stedelijke voorzieningen in de steden geconcentreerd dienen te zijn. Zo worden ontwikkelingen met stedelijke allures binnen dorpen niet toegelaten.

Hiernaast dienen nieuwe stedelijke ontwikkelingen een plek te krijgen binnen het bebouwd gebied. Mocht dit in uitzonderingsgevallen niet lukken, dan dient er een tegenprestatie tegenover te staan voor het verlies aan omgevingskwaliteiten. Dit alles is geregeld in de Limburgs kwaliteitsmenu (LKM), waarmee de provincie Limburg invulling geeft aan de het principe van duurzame verstedelijking en hiermee in lijn met het Rijk opereert.

Politiek

Regelgeving op macroniveau dient de gemeente na te leven, omdat hier het verschil van centrale en decentrale overheid van belang is. De gemeente bevindt zich in de decentrale overheid en werkt zo, op basis van delegatie, regelgeving van de centrale overheid uit of committeert zich aan de nationale wetgeving. Zo geven de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) de kaders aan, waarbinnen de gemeente haar kostenverhaal uitvoert. Andere relevante wetten en regelgeving zijn de Algemene wet bestuursrecht (Awb), Gemeentewet (Gemw), Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), Besluit omgevingsrecht (Bor), Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg), Wet openbaarheid van bestuur (Wob), Crisis- en herstelwet (Chw), Onteigeningswet (Ow), en de Burgerlijk Wetboeken 3 ‘*Vermogensrecht*’ en 6 ‘*Verbintenissenrecht*’.

Het Rijk stelt een eigen structuurvisie, waarin het Rijk de speerpunten van de ruimtelijke ordening aangeeft. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) van 12 maart 2012 worden een aantal zaken benoemd, onder andere:

- Om een zorgvuldig gebruik van de ruimte te bevorderen, wordt een ladder voor duurzame verstedelijk geïntroduceerd in het Besluit ruimtelijke ordening. Bij ruimtelijke besluiten moet voortaan gemotiveerd worden, hoe een zorgvuldige afweging is gemaakt van het ruimtegebruik. In artikel 3.1.6 lid 2 Bro staat de duurzaamheidsladder. Het belangrijkste doel hiervan is om leegstand als gevolg van nieuwe ontwikkelingen te voorkomen.
- Verstedelijkings- en landschapsbeleid laat het Rijk over aan de provincies en gemeenten. Hiermee krijgt de gemeenten ruimte voor het bouwen van huizen die aansluiten bij de woonwensen van mensen en krijgen boeren en particulieren in het landelijk gebied een grotere rol bij het beheren en ontwikkelen van groen.

Gemeenten en de provincie Limburg maken afspraken op regionaal niveau over gezamenlijke ambities en opgaven, gezamenlijke principes en werkwijze, voor sommige onderwerpen gezamenlijke programmering en eventueel gezamenlijk beheren van de voorraad gronden. Een belangrijk product uit deze samenwerking is de regiovisie, welke worden vastgelegd in bestuursovereenkomsten tussen gemeenten en Provincie en door de Provincie geborgd in een bepaling met een voorzorgkarakter in de omgevingsverordening. Door deze borg mogen bestemmingsplannen niet in strijd zijn met de gemaakte regionale afspraken, waardoor (met andere woorden) de gemeente Landgraaf gebonden wordt aan de afspraken die zijn gemaakt binnen de regio Zuid-Limburg.

3.2 Micro-analyse

Voor de interne analyse is de afweging gemaakt om het 7S-model van McKinsey gebruikt. Voor dit model is gekozen, omdat het een helder en begrijpelijk model is. In het licht van de centrale vraag is een uitgebreide interne analyse niet noodzakelijk. Een ander model is het INK-managementmodel, welke gezien wordt als ‘het’ overheidsmodel. Vanuit het INK-model is de bestuurskrachtmonitor ontwikkeld. De bestuurskrachtmonitor meet de mate waarin een gemeente met alle beschikbare kwaliteiten en middelen haar opgaven realiseert. De beschikbare middelen zijn onder andere het bestuur, personeel, financiën en ruimte.

De motivering om het 7S-model toe te passen in plaats van INK-model, is de relatieve eenvoud ten opzichte van het andere model. De thematiek van dit onderzoek leent zich voor een korte organisatie-analyse. Op deze wijze wordt inzichtelijk gemaakt, hoe de interne organisatie in de huidige situatie bijdraagt aan een efficiënte en effectieve wijze van kostenverhaal. In het kader van het 7S-model zijn de volgende punten van belang: Structure, Skills en Shared values. Deze punten zijn van belang, omdat een efficiënte en effectieve wijze van kostenverhaal wordt gedragen door de ambtelijke organisatie (systems en structure), deels door de aanwezige cultuur (shared values) en de aanwezige competenties (staff en skills). Vanuit dit uitgangspunt heeft een analyse op basis van het volledige 7S-model geen meerwaarde voor het onderzoek, maar komt een korte analyse op basis van deze 5 S'en meer tot zijn recht.

3.2.1 Ambtelijke organisatie

Binnen de gemeente Landgraaf wordt vaak maatwerk geleverd en zij wenst dit te kunnen blijven doen. Hierbij werkt een te rigide aanpak en teveel uniformiteit of bureaucratie frustrerend. De gemeente Landgraaf kent wel een structuurvisie en een grondnota als beleidsrichtlijnen voor het kostenverhaal. Er kan worden geconcludeerd dat er binnen de gemeente Landgraaf veel waarde wordt gehecht aan beleidsvrijheid, waarbij de verantwoordelijke ambtenaren binnen een richtinggevend kader vrij mogen opereren. Bij grondexploitaties wordt op projectniveau gewerkt en worden binnen het project de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdeeld. Wanneer er wordt gekeken naar het personeel en het aantal lopende projecten, geven de ambtenaren aan dat de werkdruk hoog is. Hierdoor blijft er geen tijd beschikbaar om kostenverhaal zelf te onderzoeken. De afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Grondzaken bestaat uit circa 35 medewerkers, waarbij het opleidingsniveau varieert van Mbo tot en met WO. De verantwoordelijk beleidsmedewerkers zijn WO geschoold. Binnen de hiërarchie van de afdeling ROG staat de algemene directeur bovenaan, daaronder het afdelingshoofd en daaronder de medewerkers. Door het relatief kleine ambtelijke apparaat is er sprake van een korte communicatiestroom.

3.2.3 Cultuur

De gemeente Landgraaf wordt gekenmerkt door een informele cultuur en is voornamelijk beheers- en resultaatgericht. Net zoals iedere gemeente wordt ook de gemeente Landgraaf gekenmerkt door regelgeving en beleid. Vooral bij de afdeling ruimtelijke ordening zijn deze kenmerken van een beheersgerichte cultuur van belang. Hiernaast is de gemeente Landgraaf ook resultaatgericht, omdat de medewerkers aangeven dat de initiatieven voorop staan. Het is niet de bedoeling dat er geen ruimte wordt opengelaten binnen de regelgeving, zodat goede initiatieven vooraf al worden afgewezen. Het is een proces van in gesprek gaan en de mogelijkheden onderzoeken ten behoeve van het resultaat. Binnen de gemeente Landgraaf blijkt het resultaatgerichte karakter sterker aanwezig dan het beheersgerichte karakter.

3.2.2 Competenties

De gemeente Landgraaf geeft aan meer inzicht te willen verkrijgen in de wettelijke bepalingen over kostenverhaal. De medewerkers hebben nog niet te maken gekregen met een exploitatieplan, omdat kostenverhaal tot nu toe middels een grondexploitatieovereenkomst is geregeld. Doordat de wettelijke regelingen vooral op het exploitatieplan betrekking hebben, krijgen de verantwoordelijk ambtenaren ook niet snel te maken met de dwingende rechtsregels van de Grondexploitatiewet. Bovenstaande analyses komen neer op de volgende invulling van het 7S-model:

Tabel 1. Het 7S-model van McKinsey binnen de afdeling ROG

Het 7S-model	Omschrijving
Systems	• Leveren van maatwerk bij grondexploitaties; • op projectniveau werken; • korte communicatiestroom; • kennen een structuurvisie en grondnota als beleid voor kostenverhaal.
Structure	• Hiërarchie afdeling ROG: Algemeen directeur, één afdelingshoofd en circa 35 medewerkers; • verantwoording en taakverdeling per grondexploitatie op projectniveau; • ambtenaren kennen een mate van beleidsvrijheid binnen de opgestelde richtlijnen.
Shared values	• Beheersgerichte en resultaatgerichte cultuur; • voornamelijk resultaatgerichte cultuur;
Staff	• Personeel is Mbo tot en met WO geschoold; • verantwoordelijke beleidsmedewerkers zijn WO geschoold; • de gemeente beschikt niet over een planeconoom; • medewerkers zijn zeer betrokken bij de grondexploitatieprojecten.
Skills	• Beleidsmedewerkers hebben geen praktijkervaring met het exploitatieplan; • wensen meer inzicht te krijgen in de wettelijke regelgeving over grondexploitatiekosten;

3.3 SWOT-analyse

In deze paragraaf worden de macro- en micro-analyse samengevat in een SWOT-analyse, waarin de sterktes, zwaktes, kansen en bedreigingen worden opgesomd. Deze opsomming is bepalend voor het onderzoek, omdat het de belangrijkste kenmerken van de gemeente Landgraaf laat zien. De inhoud van het rapport dient hierop aan te sluiten. Op deze wijze wordt het gebruik van de anterieure-overeenkomst en het kostenverhaal door de gemeente Landgraaf in de juiste context geplaatst.

Tabel 2. Conclusies voor de SWOT-analyse

Sterktes	Kansen
I. Leveren van maatwerk; II. initiatieven staan voorop; III. ervaring met grondexploitatie-overeenkomsten.	I. Toename van expats en anderen; II. verbeterde economische aspecten; III. veel beschikbare ruimte; IV. regio hecht veel waarde aan kwaliteit.
Zwaktes	Bedreigingen
I. Weinig ervaring met Grondexploitatiewet; II. relatief klein ambtelijk apparaat; III. geen planoloog in dienst; IV. weinig beschikbare uren door hoge werkdruk.	I. Vergrijzing en ontgroening; II. krimp; III. dalend aantal initiatieven in regio; IV. gehouden aan regionale afspraken over ontwikkelingen; V. complexe economische omstandigheden vanuit regionale historie.

Uit de SWOT-analyse valt op dat de gemeente Landgraaf opereert in een gevoelige en veranderende regio. Zo wordt de regio Parkstad Limburg gekenmerkt door haar mijnverleden, maar ook door de hedendaagse krimp, vergrijzing en ontgroening. Dit alles is bepalend voor werkwijze van de gemeente Landgraaf en het hechten van belang aan het leveren van maatwerk.

Hoofdstuk 4 Theoretisch kader

Wanneer een gemeente te maken krijgt met een bouwplan, doet het kostenverhaal haar intreden. Door onder andere het leveren van planologische medewerking bij een bouwplan, maken gemeenten kosten. Deze kosten dienen de gemeenten te verhalen op de initiatiefnemer van het bouwplan. Het verhalen van deze kosten wordt het kostenverhaal genoemd.

Het kostenverhaal kent een lange voorgeschiedenis. Onder vigeur van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) had de gemeente drie instrumenten tot haar beschikking. Zo konden de gemeenten 'kiezen' uit drie manieren om kosten te verhalen. Dit waren de gronduitgifte-overeenkomst, exploitatieovereenkomst gebaseerd op de exploitatieverordening en baatbelasting. Kostenverhaal was een gemengd stelsel, waarbij zowel een privaatrechtelijke weg als een publiekrechtelijke weg openstond voor de gemeenten. Krachtens artikel 42 WRO stond de privaatrechtelijke exploitatie-overeenkomst op grond van een exploitatieverordening voorop en als 'stok achter de deur' kon de gemeente kosten verhalen via de publiekrechtelijke baatbelasting ex art. 222 Gemeentewet (Gw).

Toch schoot onder vigeur van de WRO de instrumenten van het kostenverhaal te kort. Middels baatbelasting kon maar een bepaald deel van de kosten worden verhaald en de exploitatieovereenkomst moest overeenkomen met de exploitatieverordening, anders bestond het risico dat men een beroep op onverschuldigde betaling ex art. 3:40 lid 1 BW deed inzetten. Bovendien werd het systeem gekenmerkt door het probleem van 'free riders'. Free riders zijn mensen die niet wensen mee te betalen aan de voorzieningen, waarvan ook zij profijt hebben. (Van Arnhem, P., c.s., 2012). Een verandering in wetgeving was noodzakelijk.

4.1 De Grondexploitatiewet

In 1994 is voor het eerst om een nieuwe wet voor kostenverhaal gevraagd, toen steeds meer projectontwikkelaars grondposities gingen innemen. Na een langdurig proces heeft uiteindelijk een wetsvoorstel op 1 september 2005 de Tweede Kamer bereikt. Op 22 mei 2007 is het wetsvoorstel aangenomen door de Eerste Kamer. De wet gaat als de 'Grondexploitatiewet' (Grewwet) door het leven en is te vinden in afdeling 6.4 van de Wro.

In de wet blijft vrijwillige samenwerking voorop staan, omdat gebleken is dat gemeenten en particuliere eigenaren daar de voorkeur aan geven. Daarom is gekozen voor voortzetting van een gemengd stelsel voor grondexploitaties met zowel een privaatrechtelijk als publiekrechtelijk spoor. Het privaatrechtelijke spoor was mogelijk door middel van de oude grondexploitatieovereenkomst en als 'stok achter de deur' was er een nieuw instrument ontwikkeld voor de publiekrechtelijke weg, namelijk het exploitatieplan. Om de problematiek rondom onverschuldigde betalingen tegen te gaan, is de dwingende bepaling van de exploitatieverordening afgeschaft. Dit is krachtens artikel 6.23 Wro nog steeds mogelijk, maar het betreft in het huidige systeem een keuze en geen verplichting. (van den Brand, J., c.s., 2008).

De Grewwet beschrijft hoe het traject van kostenverhaal dient te worden doorlopen bij een exploitatieplan en geeft dwingende rechtsregels voor het afdwingen van de financiële vergoeding van de kosten, ook wel de exploitatiebijdrage genoemd. Daarnaast biedt de wet de basis voor het doen van een financiële bijdrage door de initiatiefnemer als deze een grondexploitatieovereenkomst sluit met de gemeente.

Op basis van de grondexploitatiewet kunnen ook eisen gesteld worden aan het bouwrijp maken, de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen (locatie-eisen) en kunnen eisen worden gesteld ten aanzien van sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap. Het onderzoek beperkt zich echter tot het financiële aspect en zal op deze aspecten niet nader ingaan.

4.2 Publiekrechtelijk kostenverhaal

Een gemeente is bij een bouwplan ex art. 6.2.1 Bro verplicht een exploitatieplan op te stellen krachtens artikel 6.12 lid 1 Wro. De verplichting tot het opstellen van een exploitatieplan geldt al bij een bouwplan voor het realiseren van één woning. Een andere voorwaarde behelst het type planologische besluit. Deze planologische besluiten zijn het bestemmingsplan, het wijzigingsplan, het projectbesluit en de omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan of de beheersverordening³.

Voordat kostenverhaal plaatsneemt, dienen de kostensoorten eerst drie toetsen te doorstaan. Allereerst is er micro-aftopping. Micro-aftopping houdt in dat enkele kosten vatbaar zijn voor maximering vanuit een ministeriële regeling krachtens artikel 6.13 lid 8 en 9 Wro juncto artikel 6.2.6 Bro. Na de maximering worden de TPP-criteria getoetst. Deze criteria hebben betrekking op kosten door werken, werkzaamheden en maatregelen ex art. 6.13 lid 6 Wro. Dit dient in de exploitatieopzet inzichtelijk gemaakt te worden. Als laatste wordt gekeken of de locatie de kosten kan dragen, waarbij de totale kosten niet hoger mogen zijn dan de totale opbrengsten. (Van den Brand, J., c.s., 2008).

Micro-aftopping

Onder micro-aftopping wordt verstaan: Het begrenzen van de plan- en apparaatskosten voor zover deze vallen onder g tot en met j van artikel 6.2.4 Bro. In 2010 is de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) gekomen met een ontwerp ministeriële regeling genaamd: 'Regeling plankosten exploitatieplan', maar beter bekend als de plankostenscan. Deze regeling behelst een ontwerp en bezit tot op heden geen rechtskracht. De plankostenscan is een tool voor het berekenen van de plankosten. Vanuit jurisprudentie is wel aangegeven dat de plankostenscan voldoet aan het zorgvuldigheidsvereiste en mag worden toegepast binnen een exploitatieopzet⁴.

Toerekenbaarheid

Het eerste criterium is de toerekenbaarheid van de kosten aan het exploitatiegebied. Dit begrip houdt in dat er een causaal verband bestaat tussen de werken, werkzaamheden of maatregelen en het exploitatieplangebied. Het criteria bepaalt dat de kosten worden ten behoeve van het plan of mede ten behoeve van het plan gemaakt. Dit is vooral belangrijk bij voor werken, werkzaamheden of maatregelen die voor meer exploitatiegebieden gelden.

Profijt

Conform het tweede criterium, dient aangetoond te worden dat het exploitatiegebied profijt heeft van de werken, werkzaamheden en maatregelen. De grondexploitatie dient dus (fysiek) nut te ondervinden van de voorziening.

³ Voor meer informatie over de verschillende planologische besluiten wordt verwezen naar bijlage VIII.

⁴ Het arrest dat dit heeft bewerkstelligd is het arrest van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van Staten op 28 december 2011 in de zaak Deventer (201011617/1/R1).

Proportionaliteit

Als laatste dienen de kosten proportioneel te zijn omgeslagen op het exploitatiegebied, met als parameter de mate van profijt. Zo dragen de grondexploitaties met de sterkste schouders, de zwaarste lasten.

Macro-aftopping

Macro-aftopping houdt in dat de gemeente niet meer mag verhalen via de exploitatiebijdrage, dan dat er aan opbrengsten gerealiseerd wordt ex art. 6.16 Wro. Eigenaren van de grondexploitatie worden zo niet geconfronteerd met een project dat financieel-economisch niet uitvoerbaar is. (Van den Brand, J., c.s., 2008).

4.2.1 De kostensoortenlijst

De gemeente is bevoegd en verplicht de kosten die zij maakt ten behoeve van de ontwikkeling van een project te verhalen. De Grexwet legt de basis voor deze verhaalbare kosten binnen een exploitatieplan neer in artikel 6.13 lid 1 onderdeel c onder 2° Wro. Hierin staat 'de andere kosten' geschreven en in lid 8 wordt gesproken over 'de verhaalbare kostensoorten bij of krachtens Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB)', waarmee het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) wordt ingeleid. De wetgever doelt hier op de limitatieve kostensoortenlijst van artikel 6.2.3 Bro juncto artikel 6.2.4 Bro.

De kostensoortenlijst omvat alle kosten die door middel van een exploitatieplan verhaald mogen worden. De verhaalbare kosten omvatten onder andere de inbrengwaarde van gronden, het opstellen van ruimtelijke plannen, het doen en laten doen van onderzoeken, de voorbereiding, toezicht, uitvoering en kosten voor aanleg van voorzieningen en schade van derden als gevolg van het planologische besluit. De kostenposten, voor zover deze volledig toerekenbaar zijn aan het exploitatiegebied, vallen onder de kostensoorten 'binnenplanse kosten'. Op de verschillende kostensoorten wordt in de volgende sub-paragraaf dieper ingegaan.

Voor de gemeente Landgraaf zijn een aantal kostenposten uit de kostensoortenlijst specifiek van belang. Deze kostenposten behelzen de (bovenwijkse) voorzieningen ex art. 6.2.4 onderdeel c Bro, de plan- en apparaatskosten ex art. 6.2.4 onderdeel g tot en met j Bro, en de inbrengwaarde ex art. 6.2.3 Bro. Deze kostenposten worden nu verduidelijkt.

Sub c van het artikel gaat over voorzieningen, waarmee nog niet direct bovenwijkse voorzieningen worden bedoeld zoals in sub-paragraaf 5.5.3. Het gaat expliciet over de aanleg van voorzieningen binnen het exploitatiegebied ten behoeve van dat exploitatiegebied, te denken valt aan een inrit. De voorzieningen zijn limitatief opgesomd in artikel 6.2.5 Bro. Essentieel is wel dat als bestaande voorzieningen ten gevolge van de grondexploitatie versneld vervangen dienen te worden, maar niet worden veranderd, alleen de meerkosten van het naar voren halen van de vervanging in de grondexploitatie worden meegenomen. De meerkosten behelzen de vervangingskosten minus de voor een dergelijke voorziening gebruikelijke afschrijvingen. (Van Zundert, J., c.s., 2014, p. 351).

De kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering van voorzieningen en openbare werken vallen onder sub g. Hiermee wordt het bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte en het woonrijp maken bedoeld, waarover artikel 6.2.3 onder c en d Bro en artikel 6.2.4 onder a tot en met f Bro gaan. Het gaat dus niet om de kosten van de bouwrijpe grond zelf, maar om de kosten van de activiteiten die daartoe leiden. De kosten van een ingenieursbureau of die door een afdeling civiele techniek gemaakt worden vallen hieronder. Voorbereidingskosten behelzen voornamelijk kosten gemoeid met het maken van begrotingen, bestekken en aanbesteding van de werken.

Onder sub h vallen de kosten die de gemeente maakt door het opstellen van onder andere bestemmingsplannen en structuurvisies met betrekking tot één project. De reikwijdte is tot en met de vaststelling van de plannen, waarmee kosten van beroep en goedkeuring niet meegenomen mogen worden.

Kosten die voortvloeien uit werkzaamheden gerelateerd aan voorbereiding, ontwikkeling en begeleiding van ruimtelijke projecten heten plankosten. Deze kostenpost valt onder sub j en verdient enige specificering: Alle werkzaamheden dienen project gerelateerd te zijn en het moet gaan om begeleiding en niet om uitvoering van onderzoeken. Zoals al eerder is aangegeven valt het uitvoeren van onderzoeken onder sub a. De wetgever geeft in de Nota van Toelichting verder enkele specifieke kosten die niet behoren tot deze categorie. Deze kosten zijn:

- Realisatiekosten voor het vervaardigen van bouwrijpe grond;
- kosten van vastgoedpromotie, zoals advertenties en folders;
- kosten van algemene gemeentelijke beleidsontwikkeling en structuurplannen voor het gehele gemeente gebied;
- kosten die worden gedekt uit leges;
- kosten verband houdende met onderhandelingen ten behoeve van de verkrijging van de eigendommen.

Inbrengwaarde

De inbrengwaarde van gronden is separaat geregeld in artikel 6.2.3 Bro juncto artikel 6.13 lid 1 onderdeel c onder 1° en lid 5 Wro en gaat over de waarde van de gronden die worden verworven en in exploitatie worden gebracht. Binnen het exploitatieplan is de inbrengwaarde vaak de grootste kostenpost, echter gaat de Grexwet uit van de fictie dat de gemeenten actief gronden verwerft. Het is ook mogelijk dat de initiatiefnemer de exploitatie zelf realiseert en de gronden al in eigenbezit heeft. Op grond van artikel 6.19 Wro mag de zelfrealisator de eigen inbrengwaarde op de exploitatiebijdrage in minder brengen, waarmee het lijkt alsof het meenemen van de inbrengwaarde geen nut heeft bij een exploitatieplan voor één exploitatie. Immers is de in het kostenverhaal meegenomen inbrengwaarde gelijk aan de aftrekbare eigen inbrengwaarde. (Van Arnhem, P., c.s., *Grondexploitatiewet. Vraag & antwoord*, 2012).

Van belang is de noodzaak van een onafhankelijke taxateur anders is het zorgvuldigheidsbeginsel, als onderdeel van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het geding. (Hannen, S., 2013).

4.2.2 Verhaalbare kostensoorten

In deze sub-paragraaf worden de verschillende kostensoorten genoemd. Deze kostensoorten zijn te vinden in de wet en in de literatuur, waarbij ze dienen als categorieën van de verschillende verhaalbare kosten.

Binnenplanse verevening

Gezamenlijk met de kostensoortenlijst vult het begrip ‘binnenplanse verevening’ de kostenpost ‘binnenplanse kosten’ in. Binnenplanse verevening houdt in dat de te verhalen kosten worden omgeslagen over de bouwprojecten binnen het exploitatiegebied. Zo worden onrendabele delen tegenover rendabele delen gezet, waarbij de onrendabele gronden minder exploitatiebijdrage verschuldigd zijn. Dit is om de nadelen die sommige gronden met zich meebrengen, zoals een te vochtige bodem of minder rendabele functies, te compenseren. De inbrengwaarde speelt hierbij een belangrijke rol, omdat binnenplanse verevening pas succesvol is bij een ongelijke verdeling van kosten en opbrengsten. (Hannen, S., 2013).

Bovenplanse verevening

Art. 6.13 lid 7 Wro geeft een regeling hierover. Deze regelt de bovenplanse verevening, zoals aangegeven vanuit een amendement, ontwikkeld door onder andere Tweede Kamerlid dhr. Irrgang: *“Met name bij herstructurering zijn er grote verschillen in het verdienend vermogen van locaties. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de kosten van bodemsanering, die in het ene geval wel, in het andere geval niet op de exploitatie drukken. In dergelijke situaties is een vorm van verevening wenselijk, zodat ook lastige locaties met een behoorlijk kwaliteitsniveau gerealiseerd kunnen worden.”* (Kamerstukken II, 2005/06, 30 218, 9).

De gedachte achter de bovenplanse verevening is het mogelijk maken van aan elkaar gerelateerde ontwikkelingen, zonder dat deze in één exploitatiegebied moeten worden opgenomen. Bovenplanse kosten en bovenwijkse voorzieningen worden vaak als verwarrend ervaren, hierdoor is een duidelijk onderscheid wenselijk. Bij bovenplanse kosten gaat het over het salderen van kosten en opbrengsten en bovenwijkse voorzieningen over het toerekenen van een voorziening aan verschillende exploitatiegebieden of wijken. Een essentieel formeel verschil is dat bestaande wijken worden betrokken bij bovenwijkse voorzieningen en niet bij bovenplanse kosten. (van Arnhem, P., c.s., 2012). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft geconstateerd dat tot op heden de bovenplanse verevening niet van de grond komt en weinig wordt toegepast. (VNG, 11 maart 2014, p. 5).

Bovenplanse kosten kunnen voor meerdere locaties of gedeeltes daarvan in de exploitatieopzet worden opgenomen in de vorm van een fondsbijdrage. Hiervoor moet een structuurvisie zijn vastgesteld, die aanwijzingen geeft over de bestedingen die ten laste van het fonds kunnen komen. Dit via het exploitatieplan kan alleen volgens de PPT-criteria. Wanneer het gaat over een anterieure-overeenkomst, worden bovenplanse kosten verhaald in de vorm van een bijdrage aan Ruimtelijke Ontwikkeling. Hierdoor beperkt het onderzoek zich tot deze uitleg van bovenplanse kosten en gaat uitgebreid in op de financiële bijdrage aan Ruimtelijke Ontwikkeling.

Bovenwijkse kosten

Artikel 6.2.4 onderdeel c Bro juncto artikel 6.2.5 Bro geven aan dat onder voorziening wordt verstaan: het bouw- en woonrijp maken, de nutsvoorzieningen, rioleringen, wegen, onbebouwde openbare parkeergelegenheden en straatmeubilair. Deze voorzieningen zijn ex art. 6.2.4 onderdeel e Bro bovenwijks, wanneer de voorzieningen zijn toe te rekenen aan meerdere exploitatiegebieden.

Deze voorzieningen kunnen buiten maar ook binnen exploitatiegebieden worden gerealiseerd, het is dus niet noodzakelijk voor bovenwijkse voorzieningen om buiten het exploitatiegebied te liggen. De kosten mogen echter niet verhaald worden op bestaande gebieden. (van Arnhem, p., c.s., 2012, p. 15). De kosten gerelateerd aan bestaande gebieden, dienen de gemeenten voor eigen rekening te nemen. Er is een verschil tussen het meenemen van deze kosten in een exploitatieplan en een exploitatieovereenkomst. Bij een exploitatieplan dienen de TPP-criteria meegenomen te worden krachtens artikel 6.13 lid 6 Wro. Wanneer hieraan wordt voldaan, dient de kostenpost bovenwijkse voorzieningen verminderd te worden, met de te ontvangen subsidies en andere bijdragen welke de initiatiefnemer aan de gemeente verschuldigd is.

Om de proportionaliteit te beoordelen en te waarborgen, schrijft de theorie voor dat een overzicht nodig is van de functionaliteit van de betreffende voorziening voor alle betreffende exploitaties en bestaande gebieden. Dit creëert helderheid over de functie voor andere locaties. Vanwege deze redenering wordt vaak een nota Bovenwijkse voorzieningen en/of een structuurvisie opgesteld door gemeenten. De bekostiging van de bovenwijkse voorzieningen staat in nauw verband met de motivering hiervan in de nota bovenwijkse voorzieningen en/of de structuurvisie. Hoewel het niet verplicht is voor het fonds bovenwijkse voorzieningen om een structuurvisie op te stellen, is dit wel mogelijk. Doordat een structuurvisie een beeld geeft van potentiële ontwikkellocaties en de grootschalige infrastructurele voorzieningen die hiervoor nodig zijn, geeft het een eerste inzicht in bovenwijkse voorzieningen en kan het dienen als basis voor kostentoerekening. (BHV Ruimte bv & Vreman advies, juni 2014).

4.2.3 Planschade

Artikel 6.2.4 Bro behelst de limitatie kostensoortenlijst, waarin onder 1 planschade wordt genoemd. Planschade heeft betrekking op (voornamelijk) materiële schade, ten gevolge van een nieuwe bestemming. Het gaat hierbij om schade die bestaat uit inkomensderving en vermindering van de waarde van een onroerende zaak. Het betreft niet zuiver materiële schade, zo kan ook woongenot gebaseerd worden op geld en mag dus worden meegenomen in planschade. Uit art. 6.1 lid 1 Wro volgt een beperking. Hierdoor komt planschade die bestaat uit een tijdelijke storing van het woongenot, niet voor vergoeding in aanmerking. Verdere beperkingen van planschade volgen uit het normaal maatschappelijk eigen risico, de restricties die volgen uit lid 2 van hetzelfde artikel, de verjaringstermijn van vijf jaar die volgt uit lid 4 van hetzelfde artikel en de voorzienbaarheid en het schadebeperkend handelen als bepaalt in art. 6.3 Wro. Ook geldt een drempelheffing voor een verzoek tot planschadevergoeding van 300 EUR, waarbij de gemeenteraad bij verordening het bedrag van 300 EUR met ten hoogste twee derde deel mag verhogen of verlagen. Het schadebegrip wordt verruimd door artikel 6.5 Wro, waardoor ook de kosten van rechtsbijstand en andere deskundigen voor de onderbouwing van de aanvraag en een rentevergoeding over het schadebedrag daartoe behoren.

De Wro biedt voor deze kostenpost een specifieke overeenkomst, namelijk de planschadeverhaalsovereenkomst ex art. 6.4a Wro. De gemeenten kunnen de planschade ook regelen via een exploitatieovereenkomst ex art. 6.24 lid 1 onder b Wro. Verhaal middels een planschadeverhaalsovereenkomst is gemaximeerd tot het bedrag van de schadevergoeding zelf ex art. 6.4a lid 1 Wro. Zo blijven de kosten van schadebeoordeling en eventuele procedurekosten voor rekening van de gemeente.

Uit de praktijk blijkt dat deze kosten vaak hoger zijn dan de schadevergoeding zelf. In de anterieure-overeenkomst is het wel mogelijk de totale kosten te verhalen. (Van Zundert, J., c.s., 2014).

4.2.4 De posterieure-overeenkomst

Binnen het publiekrechtelijk kostenverhaal bestaat nog een privaatrechtelijke mogelijkheid tot het sluiten van een grondexploitatieovereenkomst. Deze grondexploitatieovereenkomst heet een posterieure-overeenkomst en kan pas gesloten worden na het vaststellen van het exploitatieplan ex art. 6.24 lid 2 Wro. Bij een posterieure-overeenkomst dient het College van B en W het exploitatieplan in acht te nemen, waardoor zij dus geen bepalingen in de overeenkomst mag opnemen, welke in het exploitatieplan hadden moeten staan. Een posterieure-overeenkomst mag dus alleen een nadere uitwerking van het exploitatieplan bevatten.

4.3 Privaatrechtelijk kostenverhaal

Voor de exploitatieplanplicht geeft artikel 6.12 lid 2 een uitzondering, namelijk wanneer kostenverhaal ‘anderszins’ verzekerd is. Het kostenverhaal kan anderszins verzekerd zijn door middel van het sluiten van een grondexploitatieovereenkomst, genaamd de anterieure-overeenkomst. De anterieure-overeenkomst wijkt af van de posterieure-overeenkomst, doordat er vooraf geen exploitatieplan vastgesteld is. Verder gelden de TPP-criteria niet en hebben de partijen meer vrijheid, zo kunnen in de anterieure-overeenkomst afspraken worden gemaakt over kostenposten die niet in de kostensoortenlijst zijn opgenomen. Deze kosten dienen wel binnen de kader van de grondexploitatie te vallen, voorbeelden zijn afspraken over een bijdrage in de toekomstige onderhoudskosten van voorzieningen en winstafroming. Bovendien is de gemeente op grond van artikel 6.24 lid 1 onder a Wro ook bevoegd om een bijdrage aan een ruimtelijke ontwikkeling te vragen binnen de anterieure-overeenkomst. Deze kostensoort wordt de financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen genoemd en wordt op basis van vrijwilligheid overeengekomen. Concluderend geldt de kostensoortenlijst als benedengrens bij een anterieure-overeenkomst, terwijl deze als bovengrens geldt bij een exploitatieplan. (van Arnhem, P., c.s., 2012).

Voor wat betreft de bovenwijkse voorzieningen is het ook mogelijk een vast bedrag per vierkante meter te eisen, dat ten goede komt aan een reserve ‘bovenwijkse voorzieningen’. Dit is niet mogelijk bij een exploitatieplan, omdat daar juist maatwerk geleverd dient te worden conform de Wro. Het leveren van maatwerk is het gevolg van de TPP-criteria.

4.3.1 Financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen

De financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen is een extra kostenpost, die alleen mogelijk is binnen een anterieure-overeenkomst. *“Voor zover kosten vallen onder bovenwijkse voorzieningen, vallen deze niet onder de financiële bijdrage aan Ruimtelijke Ontwikkeling.”* (Van den Brand, J., c.s., 2008, p. 45). Zo dienen kosten die niet uitsluitend worden gemaakt ten behoeve van het exploitatiegebied, te voldoen aan de voorwaarden van bovenwijkse voorzieningen óf de financiële bijdrage aan Ruimtelijke Ontwikkeling. Een duidelijk verschil wordt gevonden in de motie Geluk cum suis⁵, welke dient als grondlegger van deze kostenpost. In de motie wordt aangegeven dat de bijdrage niet bedoeld is voor rode ontwikkelingen, zoals woningen, maar uitdrukkelijk bedoeld is voor maatschappelijk relevante functies zoals natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur in een ander gebied.

De wetgever heeft een verdere verduidelijking aangegeven in de Memorie van Toelichting⁶ van de Grondexploitatiewet, waarin artikel 6.24 lid 1 Wro wordt behandeld. In deze uitleg wordt aangegeven dat:

- Hieronder de aanleg van maatschappelijke functies geschaard kunnen worden;
- de ruimtelijke ontwikkelingen buiten de directe omgeving van de locatie kunnen liggen;
- en de gemeente moet een koppeling van de rode ontwikkeling, oftewel de exploitatie, en de financiering en realisatie van de maatschappelijke ontwikkeling in zijn ruimtelijk beleid onderbouwen. Zo wordt de samenhang tussen de ontwikkelingen op een hoger schaalniveau in beeld gebracht.

Uit de laatste verduidelijking blijkt een essentieel onderscheid tussen een fonds Bovenwijkse Voorzieningen en een fonds Ruimtelijke Ontwikkelingen: voor de bovenwijkse voorziening is geen wettelijke verplichting tot onderbouwing in het privaatrechtelijk kostenverhaal en voor de ruimtelijke ontwikkeling geldt een dwingend wetsartikel. Deze koppeling in een structuurvisie dient duidelijk te maken wat de relatie is tussen de bestemmingsplanwijziging en het project waarvoor een bijdrage betaald moet worden. Naast deze definiëring geeft de wetgever ook een tweetal beperkingen aan. Ten eerste is het niet de bedoeling dat planologische wijzigingen te koop zijn op basis van een vrijwillige bijdrage aan Ruimtelijke Ontwikkeling, oftewel: betaalplanologie is verboden. Ten tweede is het niet de bedoeling dat overheden eenzijdig willekeurige financiële afdrachten kunnen opleggen, oftewel: er is geen sprake van een verkapte open ruimte heffing. Een voorbeeld van een open ruimte heffing is wanneer een gemeente een financiële afdracht kan ‘eisen’ bij bebouwing in het buiten gebied, om deze bebouwingslocatie zo minder winstgevend te maken.

4.3.1 Schaduwwerking

De literatuur kent een schaduw-exploitatieplan, waarbij naast een anterieure-overeenkomst ook een exploitatieplan wordt ontwikkeld. Hierbij worden de locatie-eisen en exploitatiebijdrage binnen het exploitatieplan, als ondergrens gebruikt tijdens de onderhandelingen. Men probeert binnen een anterieure-overeenkomst meerwaarde te creëren boven de rechtsgevolgen van het mogelijke exploitatieplan. Uit de praktijk blijkt dat beide partijen een grove inschatting maken voor wat betreft de gevolgen van een exploitatieplan en hiermee de onderhandelingen in gaan.

⁵ Kamerstukken II, 2004/05, 29 435, nr. 68

⁶ Kamerstukken II, 2005/06, 30 218, nr. 3

Hoewel de wettelijke regelingen omtrent het exploitatieplan dus niet direct van toepassing zijn, kunnen de kostensoortenlijst ex art. 6.2.4 Bro en de toetsingscriteria indirect wel van toepassing zijn tijdens de onderhandelingen binnen het privaatrechtelijk spoor. (de Boer, R., c.s., 2010).

4.4 (on)Verplicht kostenverhaal

De Grexwet wordt gezien als een lex specialis en prevaleert hierdoor boven de legesverordening. Dit houdt in dat zaken, zoals plankosten, verplicht via een anterieure-overeenkomst of exploitatieplan dienen te worden verhaald. De wet kent hiervoor wel een uitzondering, namelijk de kruimelgevallenlijst van artikel 6.2.1a Bro. Zo zijn er drie gevallen opgesomd in artikel 6.2.1a , waarbij geen leges heffingen mogelijk zijn.

Onder a vallen de bouwplannen waarbij de netto-opbrengsten van het exploitatieplan niet opwegen tegen de bestuurlijke kosten. Het gaat hier om de totale opbrengst van de op grond van het exploitatieplan bij bouwvergunning te innen exploitatiebijdragen, zoals in artikel 6.17 jo artikel 6.19 Wro geregeld is. De aanvrager mag van de totale opbrengst de gemaakte kosten aftrekken, zo moet het eindbedrag onder de 10.000 EUR komen wil een exploitatieplan niet verplicht zijn. Onder b valt het ontberen van specifieke exploitatiekosten, maar bestaan de kosten veelal uit apparaatskosten. Hier is geen sprake van kostensoorten ex artikel 6.2.4 onderdelen b tot en met f Bro. Het is gebruikelijk apparaatskosten te verhalen via leges, waardoor een exploitatieplan opstellen ondoelmatig is. Als laatste vallen onder c de gevallen waarbij de gemeente de kosten omtrent voorzieningen, krachtens art. 6.2.4 onderdelen b tot en met f Bro, na vaststelling van het ruimtelijk besluit nog kan verhalen door middel van een overeenkomst. Voorbeelden zijn het maken van een inrit naar de openbare weg of een aansluiting op het riool.

Hoofdstuk 5 De anterieure-overeenkomst

De anterieure-overeenkomst kent een grote mate van vrijheid en onderhandelingsruimte, hetgeen niet aanwezig is bij een exploitatieplan. Hierdoor is mogelijk om af te wijken van de dwingende bepalingen binnen een exploitatieplan en al haar waarborgen, waardoor de gemeente meer maatwerk kan leveren. Dit is dan ook het grootste voordeel van het werken met een anterieure-overeenkomst.

In dit hoofdstuk wordt allereerst de anterieure-overeenkomst gedefinieerd als instrument voor kostenverhaal, waarbij wordt uitgegaan van de situatie waarin de gemeente Landgraaf verkeert. Zo rekening gehouden met de gemeente Landgraaf als organisatie op microniveau en als gemeente op macroniveau, met al haar voordelen en nadelen. De gehanteerde bronnen bij dit hoofdstuk zijn gesprekken met de heren mrs. Mohammed Ouarani en Marc Hanssen, beiden beleidsmedewerkers binnen de afdeling ROG van de gemeente Landgraaf, de heer mr. Frank Geurts, afdelingshoofd ROG binnen de gemeente Landgraaf en de heer Henk Wetzels, controller binnen de gemeente Landgraaf. Hiernaast zijn enkele beleidsdocumenten en literatuur gebruikt voor het aanvullen van dit hoofdstuk.

5.1 Instrument voor kostenverhaal

De anterieure-overeenkomst is op basis van artikel 6.24 Wro het instrument voor kostenverhaal via de privaatrechtelijke weg, zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven. In deze paragraaf wordt duidelijk weergegeven wat er mogelijk is bij een anterieure-overeenkomst, waarmee de bruikbaarheid voor de gemeente Landgraaf voorop staat.

5.1.1 Mogelijkheden

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven, geldt kostenverhaal via de anterieure-overeenkomst als ‘anderszins verzekerd’. Hiermee is de gemeente ontheven van de verplichting om een exploitatieplan op te stellen. Bovendien is de anterieure-overeenkomst vormvrij, waarmee de gemeente en de initiatiefnemer vrij zijn zaken te regelen die in het exploitatieplan niet meegenomen mogen worden. Dit kan betrekking hebben op locatie-eisen, zoals eisen stellen aan de realisatie van een aantal starterswoningen. Het is ook mogelijk om meer kosten te verhalen dan via het exploitatieplan verhaald kunnen worden op basis van de kostensoortenlijst. Een voorbeeld is een afspraak over een bijdrage in toekomstige onderhoudskosten. De belangrijkste extra mogelijkheid is wel de besproken financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen, welke alleen in een anterieure-overeenkomst mogelijk is. Verder mogelijkheden behelzen het regelen van betaalmomenten van de exploitatiebijdrage, planschade en zekerheden ter verzekering van de betaling.

Al met al kan geeft een anterieure-overeenkomst krachtens artikel 6.24 Wro de gemeente de mogelijkheid om enerzijds meer maatwerk te leveren aan de initiatiefnemer en anderzijds zelf meer zaken te regelen en meer kosten te verhalen. De kostensoortenlijst dient wel meegenomen te worden als basis, waarbij het de gemeente vrij staat om de kostensoortenlijst te zien als ondergrens of bovengrens van kostenverhaal. (van Arnhem, P., c.s., 2012).

5.1.2 Begrenzing

De wetgever heeft aangegeven dat een anterieure-overeenkomst een ruime contractsvrijheid moet kennen, om zo een duidelijk verschil aan te brengen ten opzichte van het exploitatieplan. Zo spreekt de toenmalige Minister van VROM, J. Cramer: *‘Zonder ruime contractvrijheid heeft het privaatrechtelijke spoor nauwelijks toegevoegde waarde.’*

(Handelingen I, 2006/07, 30 218, 30, p. 30 952). Toch is de anterieure-overeenkomst naast het privaatrechtelijk kader, ook gebonden aan een publiek rechtelijk kader.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Op grond van artikel 3:14 Burgerlijk Wetboek (BW) worden privaatrechtelijke rechtshandelingen die in strijd zijn met het geschreven en ongeschreven publiekrecht verboden. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de wetgever dit verband heeft versterkt, zo spreekt toenmalig Minister J. Cramer: *'Ik ben het wel met de heer Wagemakers eens dat uit artikel 3:14 volgt dat een gemeente bij het aangaan van een exploitatieovereenkomst zal moeten handelen conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, dus zorgvuldig handelen en geen misbruik maken van bevoegdheden.'* (Handelingen I, 2006/07, 30 218, 30, p. 30 953). De toenmalige Minister van VROM geeft hiermee aan, dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur het belangrijkste publiekrechtelijk kader zijn. In het kader van baatafoming regelt het verbod van détournement de pouvoir (misbruik van bevoegdheden) de publiekrechtelijke grens ex art. 3:3 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hieruit blijkt dat het voor een gemeente niet mogelijk is om ongemotiveerd een hogere exploitatiebijdrage privaatrechtelijk te verhalen, dan via het exploitatieplan mogelijk zou zijn. Met deze beperking wordt het risico van baatafoming en met name betaalplanologie beperkt, waaruit de schaduwwerking van de macro-aftopping blijkt. Bij het opstellen en afsluiten van anterieure-overeenkomsten binnen de gemeente Landgraaf, is het zaak deze beperking goed in de gaten te houden en de overeenkomst hieraan te toetsen.

Tweewegenleer

Voor wat betreft de tweewegenleer⁷, is hiervan weinig te merken binnen een privaatrechtelijke anterieure-overeenkomst. Vanuit jurisprudentie⁸ wordt aangegeven dat, wanneer de wet de keuze biedt om het privaatrechtelijk spoor te bewandelen, toelaatbaarheid hieruit mag worden ontleend. Dit is het geval bij de anterieure-overeenkomst, op grond van wettelijke keuze ex art. 6.12 lid 2 onder a Wro juncto artikel 6.24 Wro. Een beperking van deze keuze vormt wel artikel 122 van de Woningwet, waarin is bepaald dat gemeenten niet privaatrechtelijk mogen contracteren over bepalingen die in een algemene maatregel van bestuur, als bedoeld in artikel 2 Woningwet, is voorzien. Het gaat hier over het bouwbesluit, waarin gedetailleerde technische voorschriften voor bestaande en nieuw te bouwen bouwwerken zijn opgenomen. Dit kan botsen met de locatie-eisen die in een overeenkomst mogen worden bepaald. Een voorbeeld van een onderwerp welke krachtens artikel 122 Woningwet niet mag worden overeenkomen in een overeenkomst is de duurzaamheidseis ten aanzien van gebouwen en bouwwerken. Het gaat de reikwijdte van het onderzoek te buiten om hier nog langer bij stil te staan, echter was het van belang om aan te geven dat ondanks de marginale werking van de tweewegenleer er toch een doorkruising kan plaatsvinden bij het sluiten van een anterieure-overeenkomst. (Houthoff Buruma, opgehaald op 25 april 2016, p. 17-18).

⁷ De Windmill-doctrine volgens HR 26 januari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AC0965

⁸ Een voorbeeld is het arrest Kunst- en Antiekstudio/Lelystad, waarbij de Hoge Raad naar de wetsgeschiedenis keek, omdat de wet een antwoord ontbeerde. Omdat de praktijk al jaren op een bepaalde wijze werkte welke de wet toeliet en de wetgever deze wijze niet had verboden in de wetswijziging, mocht de gemeente Lelystad voorwaarden in een erfpachtovereenkomst gieten welke ook plaats konden nemen in een bestemmingsplan.

Europese regelgeving

Wanneer het Europees recht wordt gehanteerd binnen de anterieure-overeenkomst, behelst het voornamelijk artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU). Het verdrag heeft rechtstreekse werking en is de bron geweest voor hetgeen in artikel 6.24 lid 3 Wro is bepaald, zo valt op te maken uit de Memorie van Toelichting.

(*Kamerstukken II* 2004/05, 30 218, nr. 3, p 32). Artikel 6.24 lid 3 Wro bepaalt de openbaring van anterieure-overeenkomst, door het College van B en W te verplichten een zakelijke omschrijving van de overeenkomst ex art. 6.2.12 Bro, binnen twee weken na het sluiten van de overeenkomst, uit te brengen in een van gemeentewege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. Op grond van art. 6.24 lid 3 jo art. 6.2.12 Bro hoeft de overeenkomst zelf niet openbaar te worden, maar slecht de zakelijke omschrijving hiervan. De facto gaat het dan om openbaarmaking van onder andere de locatie-eisen, het woningbouwprogramma en de hoogte van de exploitatiebijdrage. (Van Zundert, J., c.s., 2014, p. 358). Wanneer men toch de inhoud wil bekijken, dan dient dit altijd te worden gedaan via een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). (Van Buuren, P., c.s., 2014).

Er ontstaat strijd wanneer gemeenten tekorten van een grondexploitatie, zonder afdoende tegenprestatie, voor haar rekening neemt. In die situatie kan er sprake van staatssteun zijn, in de zin van art. 107 VwEU. Dit wordt ook wel verkapte staatssteun genoemd en is verboden. (Stouten, J., mei 2013, p. 45).

Het risico dat er strijd optreedt is niet groot voor gemeenten, maar bij het begrenzen van het wettelijk kader met artikel 107 VwEU en de doorwerking van het artikel in de totstandkoming van artikel 6.24 lid 3 Wro verdient het aandacht binnen de anterieure-overeenkomst.⁹

5.2 Binnen de gemeente Landgraaf

De gemeente Landgraaf regelt het kostenverhaal door middel van een anterieure-overeenkomst en tot op heden heeft de gemeente nog geen exploitatieplan hoeven op te stellen. Op strategisch niveau is de wens om de anterieure-overeenkomst te hanteren ook voldoende kenbaar gemaakt. Dit staat beschreven in de grondnota en structuurvisie.

Er is een ontwikkeling, waarbij de gemeente de plan- en apparaatskosten berekent via de plankostenscan, echter dit is nog geen uniform beleid. Hiernaast legt de gemeente Landgraaf de nadruk op het verhalen van de bovenwijkse voorzieningen. Deze kostenpost komt echter niet vaak voor binnen een project en deze wordt daarom per project berekend op basis van de TPP-criteria en verhaald. Toerekening vindt voornamelijk plaats op basis van jarenlange ervaring van de beleidsmedewerkers en de aanwezige kennis. In een lopend project heeft dit geresulteerd in een voor beide partijen acceptabele bijdrage. De totale voorziening kon niet worden verhaald, maar dit is ook in lijn met de theorie achter bovenwijkse voorzieningen, immers zijn deze toerekenbaar aan verschillende projecten. Het ontbrekende punt is wel een heldere doorberekening op basis van de TPP-criteria. Gekeken naar de verschillende kostensoorten, kan worden geconcludeerd dat de gemeente Landgraaf geen uitvoering geeft aan de binnenplanse en bovenplanse verevening of de financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen.

⁹ Arrest van het Gerecht van 30 juni 2015, Nederland/Commissie, T-186/13, ECLI:EU:T:2015:447

Hiervoor zijn ook geen richtlijnen ontwikkeld. Bij het kostenverhaal worden de publiekrechtelijke regels nageleefd, waardoor de gemeente nog geen bezwaren of beroepen op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kent.

Uit de analyse van de gemeente Landgraaf blijkt dat geen uniform beleid is ontwikkeld omtrent de berekening van de exploitatiebijdrage, zulks ook nog niet nodig was. De gemeente Landgraaf bevindt zich in een krimpregio en dit brengt een aantal risico's met zich mee, zowel intern als extern. Deze risico's zijn beschreven in hoofdstuk 3 en zijn bepalend voor de strategie van de gemeente.

Door de krimp en de hieruit voortvloeiende lage percentage initiatiefnemers in de regio Parkstad, heeft de gemeente geen baat bij veel uniform beleid omtrent kostenverhaal. Het kunnen leveren van maatwerk is heel belangrijk.

Het bovenstaande geeft ook het spanningsveld aan waarmee de gemeente Landgraaf worstelt. Naast het ondervinden van de effecten van de krimp, heeft de gemeente ook nog last van de naweeën van de mijnsluiting in de jaren 70. De complexe economische omstandigheden binnen de regio Parkstad zorgen ervoor dat de gemeente Landgraaf, maar ook andere gemeenten, blij zijn met initiatieven die een impuls geven aan de economie. Door deze omstandigheden zet de gemeente Landgraaf niet al te stevig in bij het kostenverhaal. Hierdoor wenst zij te bewerkstelligen, dat het schaarse aantal initiatiefnemers niet van de ontwikkeling afzien. Er is behoefte aan een realistische wijze van kostenverhaal, waarmee de gemeente Landgraaf niet te rigide in de onderhandeling staat.

Wel moet geconstateerd worden dat de wijze van kostenverhaal binnen de gemeente Landgraaf niet in lijn is met de theorie zoals beschreven in hoofdstuk 4. Hiervoor gelden, op basis van het bovenstaande, dan ook gegronde motieven. Ook gezien de resultaatgerichte cultuur binnen de gemeente Landgraaf, geldt de contractsvrijheid van de anterieure-overeenkomst als ideaal instrument voor de gemeente. Het is zaak de aanbevelingen te plaatsen in de context van de gemeente Landgraaf uit hoofdstuk 3 en toe te spitsen op de huidige werkwijze, zoals uiteen is gezet in dit hoofdstuk.

5.2.1 Fricties en problematiek

De huidige werkwijze van de gemeente Landgraaf levert op het gebied effectiviteit en efficiëntie enkele problemen op. Allereerst levert het leveren van maatwerk en het uitonderhandelen van afspraken efficiëntie verlies op. Zo gaan er veel manuren zitten in de lopende grondexploitaties, omdat per project moet worden onderhandeld hoe de betaling plaatsvindt, welke kostenposten van toepassing zijn, hoe de motivering plaatsvindt en moet per project berekend worden wat de exploitatiebijdrage is. Deze wijze is wel effectief, omdat de grondexploitatiekosten merendeels worden verhaald. Maar er is meer mogelijk binnen de anterieure-overeenkomst en deze kansen blijven onbenut.

5.3 Conclusie

Het meer kunnen vragen dan bij een exploitatieplan mogelijk zou zijn en de beperkte werking van de TPP-criteria, maken dat binnen een anterieure-overeenkomst veel mogelijk is. De belangrijkste begrenzings zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ex art. 3:14 BW en de staatssteun-wetgeving ex art. 107 VwEU. Vanuit deze begrenzings dienen de gemeenten de exploitatiebijdrage wel voldoende te motiveren en zorgvuldig te handelen, maar tegelijkertijd ook eisen te stellen. Zo kan het te weinig verhalen van grondexploitatiekosten aangemerkt worden als ongeoorloofde staatssteun.

De gemeente Landgraaf handelt conform deze begrenzingsen, maar benut niet de volledige mogelijkheden binnen een anterieure-overeenkomst. Dit ligt deels in het verlengde van de regionale problematiek. Toch zijn er op basis van effectiviteit en efficiëntie enkele problemen te benoemen. Zo worden uit de kostensoortenlijst voornamelijk de plan- en apparaatskosten verhaald en de (bovenwijkse) voorzieningen. De plan- en apparaatskosten worden hedendaags berekend op basis van de plankostenscan, echter is dit nog geen uniforme aanpak. Veelal worden kostenposten per project bezien en doorberekend, waarmee de efficiëntie onder druk komt te staan. De plankostenscan is hierbij een positieve ontwikkeling. In het kader van de effectiviteit is het mogelijk meer te verhalen, waarmee het kostenverhaal effectiever wordt ingezet. Zo wordt de kostensoortenlijst ex art. 6.2.3 juncto 6.2.4 Bro en de financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen onvoldoende benut. Dit ligt in het verlengde van de Skills uit het 7S-model in hoofdstuk 3, namelijk dat het werken met de wettelijke bepalingen uit de Grondexploitatiewet vaak niet nodig was.

Hoofdstuk 6 Ideaal scenario

In het vorige hoofdstuk is de werking van de anterieure-overeenkomst verhelderd en uitvoering die de gemeente Landgraaf daaraan geeft beschreven. Zo is de huidige situatie behandeld, waarna in dit hoofdstuk het ideaal scenario wordt beschreven. Binnen dit hoofdstuk staan de resultaten van de interviews centraal. Deze resultaten geven als het ware de reikwijdte van het kostenverhaal aan, waarbij het vorige hoofdstuk juist de basis van het kostenverhaal beschreef. Binnen deze reikwijdte bestaan kansen voor de gemeente Landgraaf.

6.1 Onderzoeksresultaten

In deze paragraaf worden de resultaten uit de fieldresearch geanalyseerd. Zaken zoals de wijze waarop gemeenten de in hoofdstuk 4 behandelde kostensoorten verhalen, hoe dit in het beleid wordt verankerd en welke betaalmomenten zij hanteren passeren de revue.

6.1.1 Het drieluik

Voor een optimaal drieluik dienen de structuurvisie, grondnota en de nota kostenverhaal elkaar te completeren. Hiermee is kostenverhaal op strategisch niveau sluitend en compleet. Uit de interviews mag geconcludeerd worden, dat enkele posten, zoals bovenwijkse voorzieningen, te complex zijn om hiervoor een uniforme nota te creëren. Iedere gemeente heeft wel het kostenverhaal helder in een nota kostenverhaal, nota grondbeleid en een structuurvisie beschreven. De meerderheid heeft geen sluitend drieluik, maar geeft aan dat het huidige beleid voldoet.

Voornamelijk grote gemeenten besteden veel aandacht aan het beleidsmatig optimaliseren van kostenverhaal. De gemeente Eindhoven geeft aan dat het grondbeleid casu quo kostenverhaal staat of valt met de professionele organisatie. Het onderzoek gaat er hierdoor vanuit, dat een juiste afstemming binnen een gemeente over kostenverhaal en met name de rekenmethodiek, bepalend is voor een professionele organisatie.

Extra aandacht verdient de schaduwwerking van het exploitatieplan in het privaatrechtelijk spoor en de publiekrechtelijke regels krachtens artikel 3:14 BW. Uit de interviews blijkt dat gemeenten zich niet expliciet bezig houden met verankeren van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in haar beleid. De uitzondering hierop is de gemeente Maastricht. Tijdens het interview gaf mevrouw Alderden het belang van, onder andere, het zorgvuldigheidsbeginsel aan, bij het opstellen van berekeningen en het gelijkheidsbeginsel bij alle verschillende projecten. De gemeenten gaan er vanuit dat de publiekrechtelijke regels impliciet worden nageleefd. Dit blijkt ook uit het feit dat de gemeenten weinig tot geen bezwaren en beroepen kennen op basis van de publiekrechtelijke regels. Wat betreft de schaduwwerking van het exploitatieplan, zijn vrij veel gemeenten zich hiervan bewust en geven hier ook uitvoering aan. Zo heeft de gemeente Tilburg haar nota Bovenwijkse voorzieningen volledig op basis van de PPT-criteria ingevuld. De gemeente Maastricht hanteert een schaduwplan alleen, indien het bouwplan zeer complex is. Verder is de conclusie dat bij bijna iedere gemeente de PPT-criteria wordt meegenomen, maar de mate waarin varieert dus.

6.1.2 Kostensoorten en berekening

Iedere gemeente hanteert een andere kostenmethodiek, waarbij wel enkele overeenkomsten zijn te vinden. Uit de interviews wordt wel een gegeven duidelijk: *'Hoe groter de gemeente, des te gedetailleerder de rekenmethodiek'*. Dit gegeven kan worden verklaard door het grotere aantal beschikbare fte's. De gemeente Eindhoven geeft dat zij beschikken over één fte, die zich concentreert op het factureren. In tabel 3 wordt aangegeven welke kostenposten wel of niet daadwerkelijk verhaald worden bij de gemeenten.

Tabel 3. Toegepaste kostensoorten binnen gemeenten.

	Binnenplanse kosten		Buitenplanse kosten	Bovenwijkse voorzieningen	Bovenplanse verevening	Financiële bijdrage RO
	Bro	Leges				
Venray	X		X	X		X
Tilburg	Maatwerk		X	X		
Maastricht	X		X	X		
Weert	X		X	X		X
Vaals		X	X			
Eindhoven	Eigen lijst		X			
Beek	X		X	X		X

Binnenplanse kosten

Uit bovenstaand tabel 3 blijkt dat de kostensoortenlijst uit het Bro veruit het meest wordt gehanteerd, waarbij de gemeente Weert aangeeft dat dit de basis is. Hierbij wordt alleen door de gemeente Maastricht gebruik gemaakt van de plankostenscan, waarbij zij aangeeft dat het een geaccepteerd instrument is en voldoet. De gemeente Tilburg hanteert deze scan ook, maar heeft de 25-75-regel daarbij ontwikkeld. Dit houdt in dat 25% van de exploitatiebijdrage uit de plankostenscan verhaald worden, waarbij 75% betaald dient te zijn voordat de anterieure-overeenkomst getekend is. Er is gekozen voor 25% verhaalbaarheid, omdat de gemeente Tilburg vaak een toetsende rol heeft. Zo is het de initiatiefnemer zelf die veel kosten maakt en de gemeente Tilburg toetst vaak alleen haar producten. Het staat de gemeenten vrij om op deze wijze met de plankostenscan om te gaan. Wel geeft iedere gemeente aan dat maatwerk voorop staat, indien dit voor een project nodig is.

De gemeente Eindhoven biedt ook iets exclusiefs aan, namelijk een voorfinancierings-krediet van 50.000 EUR. Dit krediet is voor veel initiatiefnemers noodzakelijk, omdat het geld dat voor de gemeente noodzakelijk is om haar ambtenaren te laten werken nog niet aanwezig is. Hiermee kan de gemeente al beginnen met werken, waarmee de initiatiefnemer nog even de tijd krijgt om het geld bijeen te krijgen. Door het voorfinancierings-krediet krijgen meer initiatiefnemers een kans. Verder geldt binnen de gemeente Eindhoven, dat veel projecten voor haar plan- en apparaatskosten onder de leges vallen. Mocht het nodig zijn dat de gemeente meer dient te doen dan het project te toetsen, dan worden deze kosten in de anterieure-overeenkomst geregeld.

De laatste conclusie hier is, dat binnenplanse verevening door geen enkele gemeente wordt toegepast. Dit wordt ook niet geambieerd. De gemeenten geven aan dat het de initiatiefnemers vrijstaat om elkaar te ondersteunen, maar de gemeenten zelf willen hierbij niet betrokken worden. Het is namelijk aan de initiatiefnemer om de financiering rond te krijgen.

Bovenwijkse voorzieningen

Voor de kostensoort bovenwijkse voorzieningen mag gezegd worden, dat er verschillende opvattingen en methoden gelden bij verschillende gemeenten, waarbij de gemeente Tilburg het meeste investeert in deze kostenpost. Verder is het zo dat, indien men de PPT-criteria toepast en de kosten omslaat op de bouwprojecten, er weinig te verhalen valt. In die zin kan een nut-en-noodzaak-discussie tot stand komen. Immers gaat er veel tijd zitten in het omslaan van de kosten en bestaat er weinig nut casu quo verhaalbare kosten. De andere gemeenten beamen de lage verhaalbaarheid van deze kostensoort.

Bovenplanse verevening

Geen enkele gemeente past bovenplanse verevening toe, waarbij het veelvoorkomende argument is dat dit niet meer van deze tijd is. De heer Kuppen van de gemeente Weert gaf wel aan dat er een ‘soort’ verevening nagestreefd wordt, doordat de gemeente, in lijn met het privaatrechtelijk spoor, meer of minder mag vragen dan de kostensoortenlijst benoemd. Door bij minder rendabele, maar maatschappelijk wenselijke projecten, minder te vragen en bij meer rendabele projecten wat meer, is het mogelijk beide projecten te laten ontwikkelen. Het is geen theoretisch bovenplanse verevening, maar het resultaat is hetzelfde.

Financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen

Uit analyse van de interviews blijkt dat deze financiële bijdrage een zeer ingewikkeld instrument is. Deze bijdrage wordt dan ook door iedere gemeente anders ingevuld, zo hanteert de gemeente Weert 18 EUR per vierkante meter voor elk bouwplan en hanteert de gemeente Beek 12 EUR per vierkante meter, die wordt onderverdeeld over drie fondsen op basis van parameters. Deze parameters variëren per deelgebied, maar het totaal van 12 EUR per vierkante meter blijft staan voor een initiatiefnemer, ongeacht het deelgebied. Verder blijkt uit de analyse dat niet iedere gemeente deze kostenpost hanteert, zoals uit tabel 3 valt af te lezen. De belangrijkste motivering is dat veel maatschappelijke voorzieningen en infrastructurele voorzieningen al gerealiseerd zijn. Dit geldt voornamelijk voor de grote gemeenten, maar ook de gemeente Vaals geeft aan dat de infrastructurele en maatschappelijke voorziening al merendeels gerealiseerd zijn. Voor deze motivering geldt weer de nut-noodzaak-discussie. De wet eist een deugdelijke motivering in de structuurvisie voor het vragen van een bijdrage en regelen van een afdracht, hetgeen veel werk oplevert. Voor de gemeenten die het niet toepassen geldt dat er geen noodzaak is en er daarom van wordt afgezien. Verder regelen ook veel gemeenten het Lkm middels deze financiële bijdrage.

De gemeente Venray hanteert wel een uitzondering op het eisen van een bijdrage aan het fonds bovenwijkse voorzieningen en de financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen, namelijk dat woningbouwprojecten met een maximale koopsom van 170.000 EUR en sociale woningbouw.

Moment van betaling

De eisen die gemeenten stellen aan de betaalmomenten lenen zich voor een schematische en duidelijke weergave. Uit de opsomming van betaalmoment in tabel 4 wordt duidelijk, welke kosten vooraf en achteraf het onherroepelijk worden van een planologisch besluit verhaald worden.

Tabel 4. Betaalmomenten gemeenten.

	Voor onherroepelijk planologisch besluit	Na onherroepelijk planologisch besluit	Extra uitleg
Venray	Plan- en apparaatskosten	Bijdragen aan bovenwijkse voorzieningen en ruimtelijke ontwikkelingen	<i>Eventueel teveel betaalde plan- en apparaatskosten worden achteraf terugbetaald</i>
Tilburg	Plan- en apparaatskosten boven 25.000 EUR: I. 75% bij ondertekening en; II. 25% vier weken na de vaststelling van het bestemmingsplan. Onder 25.000 EUR is: I. 100% betaling bij ondertekening 100%. Voor bijdrage bovenwijkse voorziening dient het bedrag binnen te zijn voor afgeven van omgevingsvergunning. Bijdrage aan Ruimtelijke ontwikkelingen moeten betaald zijn voor vaststelling ontwerp bestemmingsplan.	<u>Niet van toepassing</u>	<i>Voor zeer grote projecten is maatwerk mogelijk.</i>
Maastricht	Betaling van de totale exploitatiebijdrage binnen vier weken na het vrijgeven van het concept ontwerp bestemmingsplan	Indien betaling vooraf niet voldaan is, dan vindt het onherroepelijk maken niet plaats.	<i>Bij zeer grote projecten geldt een uitzondering, waardoor gefaseerd betalen mogelijk is. Bovendien geldt ook een betaalmoment bij de intentieovereenkomst, waarbij de voor advies benodigde uren worden geraamd en gefactureerd.</i>
Weert	Tussentijds factureren van plan- en apparaatskosten	Andere kosten worden achteraf betaald middels de exploitatiebijdrage	<i>Hierdoor worden ook projecten die achteraf stuklopen vooraf gedwongen tot meebetalen</i>
Vaals	De plan- en apparaatskosten worden via leges vooraf geheven.	De kosten van onder andere aansluiting op de riolering worden anterieure geregeld en achteraf betaald.	<i>Het moment van betaling is per project onderhandelbaar.</i>
Eindhoven	Op kwartaalbasis factureren, waarbij een krediet geldt van 50.000 EUR voor plan- en apparaatskosten	Het krediet en overige kosten uit exploitatiebijdrage worden toegevoegd aan de factuur op kwartaalbasis.	<i>Het krediet geldt als ademruimte, welke later wordt terugbetaald.</i>
Beek	De totale exploitatiebijdrage wordt in één keer betaald.	<u>Niet van toepassing</u>	<u>Niet van toepassing</u>

Uit de analyse van de interviews blijkt dat de gemeente Beek de meest eenvoudige en duidelijke methodiek bezit, namelijk het vooraf ontvangen van de gehele exploitatiebijdrage. Verder valt op dat iedere gemeente vooraf het onherroepelijk worden van het planologisch besluit, betaling van de plan- en apparaatskosten eist. De gemeente Eindhoven heeft hierbij de meest initiatief-vriendelijke methodiek, waarbij zij de initiatiefnemer een krediet verleent van 50.000 EUR, welke later terug betaald dient te worden.

6.2 Conclusie

Op basis van de ondervindingen uit dit hoofdstuk, wordt aangegeven hoever de gemeente Landgraaf buiten de basis van het vorige hoofdstuk kan treden. Dit hoofdstuk geeft als het ware de maximale reikwijdte aan van het kostenverhaal aan, op basis van ondervindingen uit de praktijk. Met deze resultaten kan een advisering aan de gemeente Landgraaf worden gegeven, over hoe effectief en efficiënt kostenverhaal bewerkstelligd kan worden.

De kostensoortenlijst van de Bro wordt het meest gebruikt als ondergrens, waarnaast nog andere zaken geregeld kunnen worden. Het uitgangspunt is dat tenminste de kosten uit artikel 6.2.4 Bro verhaald dienen te worden. Enkele gemeenten hanteren de lijst niet, maar concentreren zich op de plan- en apparaatskosten. Dit geeft het belang van deze kostenpost aan. De plankostenplan verdient aanbeveling vanuit de eenvoud en de hoge acceptatiewaarde. Een andere methode is het ontwikkelen van eigen uurtarieven, eventueel met bijhorende tijdschrijftabellen. Dit neemt echter tijd in beslag. De gemeenten geven verder aan geen uitvoering te geven aan binnenplanse en bovenplanse verevening. Zij wensen zich op deze manier niet te mengen in de bedrijfssector en eisen dat de initiatiefnemers hun financiën op orde hebben. Dit is ook geheel in lijn met het theoretische faciliterend grondbeleid, waarbij de gemeente alleen juridisch ondersteund. Voor de gemeente Landgraaf is het essentieel de kostensoortenlijst als basis te nemen en hier niet van af te wijken. Dit zorgt voor eenvoud en duidelijkheid.

De kostensoort bovenwijkse voorzieningen blijkt lastig te verhalen en een nut-noodzaak-discussie lijkt altijd nodig te zijn. Mocht er toch gekozen worden een gemotiveerde gestandaardiseerde methode te ontwikkelen, dan blijkt dat de verhaalbaarheid zelfs dan laag ligt. Voor gemeenten waar een bovenwijkse voorziening vaak van toepassing is, levert een gestandaardiseerde methode wel efficiëntie winst op. Dit heeft te maken met het arbeidsintensieve karakter van de berekening van een bovenwijkse voorziening op basis van TPP-criteria en de lage verhaalbaarheid. Deze kostenpost hoeft daardoor geen uitgangspunt te zijn voor de gemeente Landgraaf. In lijn met de meerderheid van de respondenten, is de huidige wijze van de gemeente Landgraaf voldoende.

Bij de kostensoort financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen liggen juist kansen. De gemeenten geven aan hier geen problemen te ondervinden en de bijdrage altijd te ontvangen. Het is wel raadzaam een gedegen motivering te geven, wanneer projecten een afdracht mogen ontvangen van de reserves die gevoed worden met deze bijdrage.

De betaalmomenten van bovenstaande kostensoorten worden binnen elke gemeente op een andere wijze geregeld. De eenvoudigste methodiek is die waar de totale exploitatiebijdrage, voor het onherroepelijk worden van het planologische besluit voldaan dient te zijn. Deze methode is ook de eenvoudigste.

Voor de gemeente Landgraaf staat een effectieve en efficiënte wijze van kostenverhaal centraal, welke past bij de interne en externe organisatie. Hierdoor is het raadzaam het begrip ‘eenvoud’ als sleutelwoord te nemen en de reikwijdte, zoals hier is geschetst, beperkt toe te passen.

Hoofdstuk 7 Conclusie

De wens van de gemeente Landgraaf is om kosten te verhalen middels een privaatrechtelijke anterieure-overeenkomst. Zij wenst faciliterend op te treden, hetgeen wilt zeggen dat de gemeente bereid is projecten juridisch en infrastructureel mogelijk te maken, mits deze kosten verhaald worden. Dit beleid van de gemeente Landgraaf vloeit voort uit het verwelkomen van initiatieven en haar bereidwilligheid om deze initiatieven te ondersteunen op basis van het faciliterend grondbeleid. Ondanks haar bereidwilligheid en harde inzet bij projecten, worden niet alle kosten verhaald. Op basis hiervan is de volgende centrale vraagstelling ontwikkeld, waarop dit onderzoek antwoord geeft.

Op welke wijze kan de gemeente Landgraaf haar wijze van kostenverhaal op basis van effectiviteit en efficiëntie verbeteren, gelet op het juridisch kader, waarbij gekeken wordt naar onderscheid in de grootte van projecten en de nadruk wordt gelegd het privaatrechtelijk spoor middels een anterieure-overeenkomst?

Allereerst is onderzocht wat kostenverhaal en de anterieure-overeenkomst nu exact inhouden en wat hier allemaal bij komt kijken. Het kostenverhaal gaat over het verhalen van grondexploitatiekosten die de gemaakte maakt, ten behoeve van een bouwplan ex art. 6.2.1 Bro. Deze kosten dienen verhaald te worden, zodat de gemeente niet alle lasten ondervindt en de initiatiefnemer alle baten. Vanuit de wet geldt de verplichting dit middels een exploitatieplan te regelen. Hierbij is de kostensoortenlijst van artikel 6.2.3 juncto 6.2.4 Bro de basis, waaruit de verhaalbare kostenposten mogen worden afgeleid. Vanuit de Grondexploitatiewet en de literatuur worden hierbij enkele kostensoorten onderscheiden. Dit zijn de binnenplanse kosten, bovenplanse kosten en bovenwijkse voorzieningen. Op basis van toerekenbaarheid, de mate van profijt en proportionaliteit (TPP-criteria) worden deze kosten toegerekend aan de verschillende grondexploitaties binnen een exploitatiegebied. Bovendien is het ook mogelijk binnenplanse en/of bovenplanse verevening toe te passen, waardoor het mogelijk is dat de sterkste schouders de zwaarste lasten gaan dragen.

Indien kostenverhaal anderszins verzekerd is, dan geldt de verplichting tot het opstellen van een exploitatieplan niet. De anterieure-overeenkomst ex art. 6.24 Wro is hierbij een mogelijkheid. Binnen de anterieure-overeenkomst is het mogelijk meer zaken te regelen bij grondexploitaties. Hierbij geldt het beginsel van contractsvrijheid. De TPP-criteria gelden hier in principe niet, toch is er een schaduwwerking waardoor de TPP-criteria impliciet wel van toepassing zijn. Deze schaduwwerking ontstaat door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waardoor de gemeente bij het privaatrechtelijk handelen krachtens artikel 3:14 BW gehouden is aan de publiekrechtelijke rechtsregels. Bovendien dienen gemeenten ook de Europese regelgeving over staatssteun in acht te nemen ex art. 107 VwEU. Binnen de anterieure-overeenkomst is het wel mogelijk een extra kostensoorten te regelen, namelijk de financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen. Hiermee vraagt de gemeente op basis van vrijwilligheid een bijdrage, waarmee de gemeente maatschappelijke en culturele voorzieningen kan realiseren.

Vervolgens is onderzocht of het mogelijk is een onderscheid te maken in de grootte van projecten bij kostenverhaal. Krachtens artikel 6.2.1a Bro wordt de gemeente ontheven van de kostenverhaalplicht bij bouwplannen die te klein zijn en onder dit artikel geplaatst kunnen worden.

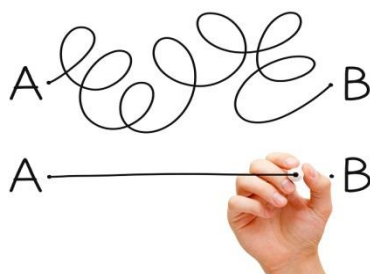
Na dit gedeelte van onderzoek, is er gekeken naar de gemeente Landgraaf. Hierbij is onderzocht hoe de gemeente Landgraaf omgaat met het kostenverhaal en waarom de huidige methode van kostenverhaal onvoldoende is. De gemeente Landgraaf verhaalt voornamelijk de plan- en apparaatskosten en eventuele (bovenwijkse) voorzieningen. De plan- en apparaatskosten worden per project doorberekend, maar er is een ontwikkeling waarbij de gemeente Landgraaf werkt met de plankostenscan. Deze plankostenscan is een op basis van jurisprudentie geaccepteerde methode voor berekening van de plan- en apparaatskosten en hiermee voldoet de gemeente aan het zorgvuldigheidsvereiste. Bovendien is deze methode minder arbeidsintensief dan het leveren van maatwerk. De bovenwijkse voorzieningen worden op basis van ervaring en kennis via de TPP-criteria doorberekend aan projecten.

Door de complexe economische situatie binnen de regio Parkstad Limburg door onder andere de krimp en het mijnverleden, wenst de gemeente Landgraaf projecten vooraf niet te confronteren met onredelijk hoge exploitatiebijdragen. Hierdoor staat maatwerk voorop, maar ontstaan er onbenutte kansen. Zo geven de beleidsrichtlijnen de gemeente Landgraaf de mogelijkheid om een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelen te vragen en de kostensoortenlijst als ondergrens te hanteren. Gekeken naar een effectieve en efficiënte wijze van kostenverhaal, hanteert de gemeente Landgraaf een arbeidsintensieve wijze van kostenverhaal, waarbij niet alle kansen worden benut.

Om de reikwijdte van het kostenverhaal te weergeven, is op basis van fieldresearch met andere gemeenten hierover gesproken. Maximaal kostenverhaal ziet er vanuit de verkregen resultaten als volgt uit. Naast het verhalen van de plan- en apparaatskosten, kan de kostensoortenlijst gezien worden als ondergrens. Zo is het mogelijk deze lijst volledig te benutten en daarnaast nog meer zaken te regelen, waarmee de binnenplanse en buitenplanse kosten volledig worden verhaald. De bovenwijkse voorzieningen kunnen volledig worden doorberekend op basis van de TPP-criteria en worden weergegeven in een nota Kostenverhaal of nota Bovenwijkse voorzieningen. Echter blijkt dat deze kostensoort dan niet volledig verhaald kan worden, waarmee deze wijze niet effectief blijkt voor maximaal kostenverhaal. Uit de resultaten blijkt bovendien dat deze kostensoort als zeer complex wordt ervaren en vaak niet van toepassing is. Om deze reden wordt vaak maatwerk geleverd.

Bij maximaal kostenverhaal wordt verder geen gebruik gemaakt van binnenplanse en/of bovenplanse verevening, omdat de gemeenten aangeven zich niet te willen mengen in het bedrijfsleven. Faciliterend grondbeleid, waarbij de gemeente de grondexploitatie juridisch mogelijk maakt, staat voorop. Als laatste geven de gemeenten aan dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelen, maar de gemeenten die dit wel doen ervaren het instrument als voldoende. De bijdragen variëren van 12 EUR per vierkante meter tot 18 EUR per vierkante meter en worden bij ieder bouwplan gevraagd. Hiernaast blijkt het in één keer voldoen van de totale exploitatiebijdrage voordat het planologisch besluit onherroepelijk is geworden de eenvoudigste methode. Hiermee scheiden de wegen van de initiatiefnemer en de gemeente op een duidelijke wijze, zodat de risico's beperkt blijven.

Uiteindelijk is het belangrijk om aan te geven wat effectief en efficiënt kostenverhaal inhoudt voor de gemeente Landgraaf. Hierbij is het belangrijk dat de regionale problematiek niet ontziend wordt. Geconcludeerd kan worden dat eenvoud het sleutelwoord is. De wijze van kostenverhaal dat het beste aansluit bij de gemeente Landgraaf, bestaat uit de basis uitgangspunten van de Grondexploitatiewet. Zo dient de focus gelegd te worden op de binnenplanse kosten via de kostensoortenlijst en specifiek de plan- en apparaatskosten. De plankostenscan leent zich goed voor het op een efficiënte manier berekenen van de plan- en apparaatskosten, waarbij eventueel gecorrigeerd kan worden. Hiernaast kan de gemeente Landgraaf meer aansluiten bij de uitgangspunten van de andere gemeenten, door een financiële bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen te vragen. Door de focus voornamelijk op deze twee kostensoorten te leggen en de exploitatiebijdrage laten betalen voordat het planologische besluit onherroepelijk is, wordt aan effectief en efficiënt kostenverhaal voldaan.



De dingen simpel houden
is vrij moeilijk.
De dingen moeilijk maken is
daarentegen vrij simpel.

OM
DENKEN

Figuur 3. De kracht van eenvoud

Hoofdstuk 8 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de aanbevelingen beschreven. De aanbevelingen zijn gericht op de huidige situatie van de gemeente Landgraaf binnen kostenverhaal, zoals beschreven in hoofdstuk 5 en gelden specifiek voor deze situatie. Er is rekening gehouden met de factoren binnen en buiten de gemeente Landgraaf, zoals is onderzocht in hoofdstuk 3 en op basis van de ondervindingen uit de praktijk en de theorie worden de aanbevelingen geformuleerd. De wens van de gemeente Landgraaf staat hierbij centraal. De doelstelling is dan ook om een handreiking aan te bieden, waarmee kostenverhaal op een effectieve en efficiënte manier bewerkstelligd kan worden. Mocht het wenselijk zijn, dan wordt er aanvullende informatie in een aparte kadernotitie gegeven. Ter afsluiting van iedere aanbeveling, wordt er een Plan, Do, Check en Act (PDCA) beschrijving gegeven. Voor de PDCA-beschrijving is gekozen, omdat deze op een inzichtelijke en praktische manier verduidelijkt wie iets moet doen, wat iemand moet doen en wanneer iemand dat moet doen.

8.1 Aanbeveling I: Beleidsmatig

De eerste aanbeveling omhelst het compleet maken van het drieluik omtrent grondexploitaties. Het drieluik bestaat uit drie objecten, welke gezamenlijk een complete beschrijving geven van kostenverhaal binnen de gemeente. Dit waarborgt onder andere de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid, immers geldt het als een uniforme aanpak binnen de gemeente en mag de gemeente hier niet snel vanaf wijken. Het drieluik geeft ook handvaten aan de ambtenaren die zijn betrokken bij de onderhandelingen, voorafgaande een anterieure-overeenkomst, omdat beide partijen onder andere kunnen zien welke kosten wel en welke niet van toepassing zijn. De mogelijkheid om af te wijken en de starheid van het beleid hangt samen met de wijze van totstandkoming, zoals later in deze aanbeveling wordt verduidelijkt. Er zijn drie mogelijkheden, namelijk een interne nota, een formele beleidsnota en een verordening.

8.1.1 Grondnota

Allereerst dient de beleidslijn omtrent kostenverhaal helder geformuleerd te zijn in een nota Grondbeleid. Hier is het van belang dat de gemeente duidelijk aangeeft hoe zij omgaat met haar grondbeleid, waarbij de gemeente op hoofdlijnen beschrijft hoe zij invulling geeft aan het verhalen van de grondexploitatiekosten.

Gemeente Landgraaf

Uit de beschrijving van de huidige situatie van de gemeente Landgraaf binnen kostenverhaal in hoofdstuk 5 is gebleken dat de gemeente over een Grondnota beschikt en hiermee dus formeel voldoet aan het eerste vereiste. Geconcludeerd mag worden, dat de Grondnota voldoet aan de functie die hieraan gekoppeld is, namelijk het op hoofdlijnen beschrijven van het gehanteerde grondbeleid binnen de gemeente Landgraaf. Wel is de Grondnota achterhaald, omdat de gemeente geen gebruik meer maakt van de fondsen 'bovenwijkse voorzieningen' en 'rood-voor-groen' bij grondexploitaties.

De gemeente Landgraaf wordt geadviseerd de Grondnota deels te herzien, waarbij met name de fondsen aandacht verdienen. Verder voldoet de Grondnota aan haar doelstelling voor wat betreft kostenverhaal, namelijk inzicht geven in de wijze van kostenverhaal binnen het grondbeleid.

8.1.2 Nota Kostenverhaal

Ten tweede dient er een nota Kostenverhaal te bestaan, waarin de gemeente beschrijft hoe de grondexploitatiekosten binnen de gemeente worden verhaald.

Gemeente Landgraaf

De gemeente Landgraaf beschikt niet over een nota Kostenverhaal, wel is de visie op kostenverhaal deels beschreven in de grondnota en de structuurvisie. Hiermee ontbreekt een beschrijving van de uitvoering die de gemeente geeft aan het kostenverhaal, zulks in de nota Kostenverhaal kan plaatsnemen.

De gemeente Landgraaf wordt geadviseerd een nota Kostenverhaal op te stellen, waarbij eenvoud en eenduidigheid van belang is. Daarnaast is het ook belangrijk de nota niet te specifiek te maken en voornamelijk een algemene beschrijving te geven van de uitvoering die de gemeente geeft aan het kostenverhaal, zoals die is omschreven in de structuurvisie en deels in de Grondnota. Eenvoud is ook hier het sleutelwoord.

Flexibiliteit bij het verhalen van kosten staat voorop, zodat de gemeente maatwerk kan leveren. Maar, met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, is een nota Kostenverhaal een geschikt instrument om enerzijds de initiatiefnemers te informeren over de wijze van kostenverhaal binnen de gemeente Landgraaf en anderzijds richtlijnen aan de verantwoordelijke ambtenaren te geven. Geadviseerd wordt om de volgende aspecten in ieder geval op te nemen in de nota Kostenverhaal:

- Hoofdstuk 1 ‘Hoofdlijnen Grondexploitatiewet’: Hierin wordt de aanleiding van het kostenverhaal beschreven en neemt een korte omschrijving van de wet- en regelgeving plaats. Het verwerken van de tekst uit hoofdstuk 5 ‘Structuurvisie en Grondexploitatiewet’ van de structuurvisie 2030 voldoet.
- Hoofdstuk 2 ‘Toepassing Grondexploitatiewet in Landgraaf’: Hierin wordt beschreven hoe de gemeente uitvoering geeft aan:
 - Het verhalen van kosten middels een anterieure-overeenkomst of exploitatieplan;
 - welke kostensoorten verhaald worden en hoe dit gebeurt;
 - hoe de gemeente en initiatiefnemer uit elkaar gaan.
- Verdere hoofdstukken lenen zich voor extra verduidelijking bij bepaalde kostenposten, zoals het specificeren van bijdragen aan reserves, hoe om gegaan wordt met de bovenwijkse voorzieningen of hoe de plan- en apparaatskosten worden berekend.

Het onderzoek concludeert dat, indien bovenstaande adviezen worden uitgevoerd of in grote lijnen worden aangehouden, de nota Kostenverhaal voldoende inzicht biedt in de gehanteerde instrumenten binnen kostenverhaal. Geadviseerd wordt om de nota te laten bekrachtigen door de gemeenteraad, waarmee het een formeel besluit wordt ex art. 1:3 lid 4 Awb. Hierdoor wordt de nota een formeel beleidsrichtlijn.

8.1.3 Structuurvisie

Als laatste dient in een structuurvisie een beleidskader te bestaan. De structuurvisie dient als motiveringsgrondslag voor het omslaan van onder andere de kosten omtrent bovenwijkse voorzieningen en voor het vragen van een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen. Er dienen dus verbanden tussen de grondexploitaties en de verschillende projecten of infrastructurele voorzieningen te bestaan, waarna deze uitgebreid beschreven worden in de structuurvisie.

Gemeente Landgraaf

De structuurvisie 2030 van de gemeente Landgraaf gaat uitgebreid in op de waarde van een structuurvisie voor kostenverhaal, maar beperkt zich tot de theorie. De structuurvisie beschrijft de beschikbare instrumenten zeer duidelijk, maar het biedt geen inzicht in de algemene uitvoering die de gemeente hieraan geeft.

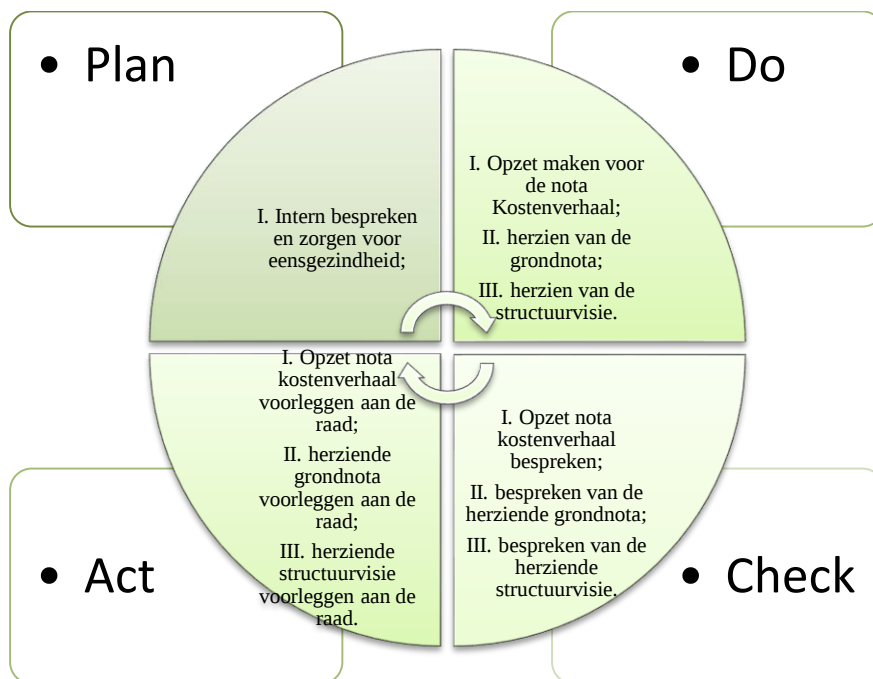
De gemeente wordt geadviseerd een uitvoeringsparagraaf op te nemen in de structuurvisie, welke aangeeft hoe de gemeente uitvoering geeft kostenverhaal. Dit mag op een algemeen niveau, omdat de structuurvisie de beleidskaders dient aan te geven. De concrete uitvoering past meer in een nota Kostenverhaal. De gemeente Landgraaf wordt geadviseerd op de volgende wijze invulling te geven aan de uitvoeringsparagraaf:

- Paragraaf 1 ‘Uitgangspunt’: De gemeente Landgraaf wordt geadviseerd een kort inleidende paragraaf te wijden aan het beschrijven van haar visie op het kostenverhaal. Hierin beschrijft de gemeente kort haar uitgangspunt binnen het grondbeleid, zoals geformuleerd in de grondnota. Ook beschrijft de gemeente hier haar voorkeur voor het privaatrechtelijk kostenverhalen of publiekrechtelijk kostenverhalen.
- Paragraaf 2 ‘Fondsen’: De gemeente Landgraaf wordt geadviseerd om nieuwe reserves die vallen onder de kostensoorten verevening of financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen toe te voegen aan deze paragraaf, waarbij een beschrijving van de werking van die reserves wordt gegeven en van de koppeling tussen de reserves en de nieuwbouwprojecten die dienen bij te dragen. Hiermee wordt een afdracht vanuit de reserves voldoende gemotiveerd.
- Paragraaf 3 ‘Het drieluik als instrument’: In deze paragraaf wordt geadviseerd om een gemeentelijke visie omtrent het drieluik uit te schrijven. Een belangrijk aspect is de samenhang tussen de grondnota, nota kostenverhaal en de structuurvisie, waarbij wordt aangegeven welk doel elk document dient binnen het kostenverhaal.

Het onderzoek concludeert dat, indien bovenstaande adviezen worden uitgevoerd of in grote lijnen worden aangehouden, de structuurvisie voldoende inzicht biedt in het beleidskader van de gemeente voor kostenverhaal. Er is specifiek gekozen voor een vrij algemene uitvoeringsparagraaf, omdat dit past bij de wens en situatie van de gemeente Landgraaf. Er is geen behoefte aan een strikt beleid, waardoor maatwerk niet meer mogelijk is.

Alle adviseringen passen bij een effectief en efficiënt kostenverhaal, omdat het zorgt voor inzichtelijkheid en duidelijkheid over de wijze van kostenverhaal binnen de gemeente Landgraaf. Hierdoor is het voor de initiatiefnemer en de gemeente zelf duidelijk hoe de procedure van kostenverhaal verloopt en scheelt dit tijd gedurende de onderhandelingen.

PDCA-beschrijving



Binnen de PDCA-cyclus verdient de nota Kostenverhaal de focus, waarbij de grondnota en de structuurvisie pas de aandacht verdienen wanneer de nota Kostenverhaal gereed is. Het streven is om de nota Kostenverhaal medio 2017 gereed te hebben, vanwege de invoering van de Omgevingswet in 2018. Met de omgevingswet treedt eventueel een nieuwe systematiek van kostenverhaal inwerking, waarmee de nota al verouderd zou zijn bij het inwerking treden. Het is hierdoor belangrijk om de veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt in de gaten te houden.

8.2 Aanbeveling II: Binnenplanse kosten

Deze aanbeveling bestaat uit de kostensoort binnenplanse kosten, welke de gemeente Landgraaf wordt geadviseerd toe te passen binnen het kostenverhaal. De binnenplanse kosten is de belangrijkste kostensoort, waarbij de kostensoortlijst ex art. 6.2.3 juncto 6.2.4 Bro als basis dient.

Gemeente Landgraaf

Binnen de huidige werkwijze worden voornamelijk de plan- en apparaatskosten verhaald binnen de binnenplanse kosten. Deze kostenpost wordt momenteel verhaald op basis van de plankostenscan.

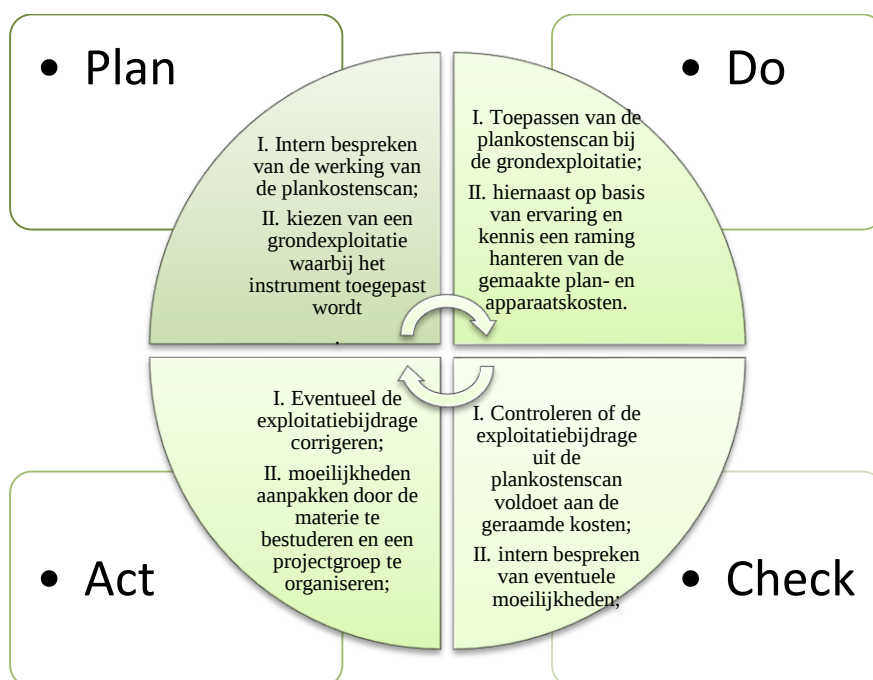
Uit fieldresearch is gebleken dat het aanbeveling verdient om de kostensoortenlijst ex art. 6.2.3 juncto 6.2.4 Bro te hanteren, waarbij het aanbeveling verdient om de focus op plan- en apparaatskosten te leggen. De gemeente Landgraaf wordt aanbevolen om hiervoor de plankostenscan te hanteren, zoals deze staat beschreven in de ontwerp ministeriële regeling van 2010 ‘Regeling plankosten exploitatieplan’. Het onderzoek gaat uit van de plankostenscan, omdat dit instrument is ontwikkeld op Rijksniveau en vanuit jurisprudentie is goedgekeurd.

Vanuit de efficiëntie verdient deze methodiek aanbeveling vanwege de relatieve eenvoud, waardoor de gemeente geen eigen systematiek hoeft te ontwikkelen. Bovendien heeft de gemeente al enige ervaring met het instrument. Vanuit de effectiviteit blijkt dat de plankostenscan niet altijd doeltreffend is, voornamelijk omdat andere gemeenten aangeven dat de exploitatiebijdrage vaak hoog uitvalt. Het voordeel van de anterieure-overeenkomst is wel dat de gemeente Landgraaf de exploitatiebijdrage hier mag corrigeren. De uitkomst is dus niet te rigide, zo staat het de gemeente vrij om de uitkomst te specificeren op basis van het lopende project. Dit is een harde eis en wens van de gemeente Landgraaf.

Echter dient wel de zorgvuldigheid en de motivering bewaakt te worden, zodat het instrument haar functie niet verliest; het zorgvuldig onderbouwen van de toerekenbare plankosten. Gezien de gedetailleerdheid van artikel 6.2.4 Bro en de regelingen binnen de plankostenscan, wordt nu een concretisering van de aanbeveling gegeven:

- Onder plan- en apparaatskosten die middels deze aanbeveling verhaalt dienen te worden vallen:
 - Artikel 6.2.4 onderdeel g Bro: De kosten van voorbereiding, toezicht op de uitvoering en directievoering bij civieltechnische werken;
 - Artikel 6.2.4 onderdeel h Bro: de kosten die de gemeente maakt door het opstellen van ruimtelijke plannen, zonder kosten gemaakt na vaststelling zoals het in beroep gaan;
 - Artikel 6.2.4 onderdeel i Bro: de begeleidingskosten van ontwerpcompetities, zonder de daadwerkelijke vergoeding van die prijsvragen en competities;
 - Artikel 6.2.4 onderdeel j Bro: overige apparaatskosten, waaronder de begeleiding (en niet uitvoering) van onderzoeken.
 - Onder j vallen in ieder geval niet: kosten van algemene gemeentelijke beleidsontwikkeling en structuurplannen voor het gehele gemeente gebied; kosten die worden gedekt uit leges; kosten verband houdende met onderhandelingen ten behoeve van de verkrijging van de eigendommen.

PDCA-beschrijving



Voor de PDCA-cyclus is van belang, dat de gemeente Landgraaf wordt geadviseerd de bovenstaande aanbeveling in te voeren bij de eerst volgende grondexploitatie. Omdat de medewerkers van de gemeente Landgraaf al ervaring hebben opgebouwd bij het werken met de plankostenscan, is er al kennis aanwezig over deze systematiek. Hierop kan worden voortgebouwd. Deze PDCA-cyclus behelst daarom voornamelijk kennismanagement. Bij het kopje ‘Act’ wordt aangegeven dat er voor eventuele moeilijkheden bij het werken met de plankostenscan een projectgroep georganiseerd kan worden. Hiermee wordt bewerkstelligd dat men leert van elkaar en samen de documenten van de Vereniging van Grondbedrijven bestudeert, zoals de handleiding van de plankostenscan onder het bestand ‘Conceptregeling plankosten exploitatieplan’. Indien het te complex wordt, biedt BHVruimte een oplossing. BHVruimte biedt een plankostenscan op maat aan, waarbij zij organisaties helpen met opstellen daarvan.¹⁰

¹⁰ Neem contact met ons op voor meer informatie over de mogelijkheden van de plankostenscan via info@bvhruimte.nl

8.3 Aanbeveling III: Financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen

Deze aanbeveling wordt gevormd door het invoeren van een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen. Deze bijdrage is op basis van vrijwilligheid en kan dus niet afgedwongen worden, maar het is een wettelijke mogelijkheid krachtens art. 6.24 Wro en blijft een onbenutte kans. De gemeente Landgraaf past deze kostensoort nog niet toe.

Vanuit de resultaten uit fieldresearch, bleek dat de minderheid deze kostenpost deed verhalen. De gemeenten die deze kostenpost deed verhalen, was positief over het instrument. Gezien de reikwijdte zoals geschetst in hoofdstuk 6, blijkt het dus een zeer nuttig en relatief eenvoudig instrument. Vanuit de interne analyse van de gemeente Landgraaf, blijkt het dat hiermee nog geen ervaring is opgebouwd. Daarom wordt geadviseerd om deze kostensoort toe te passen, maar in relatieve eenvoud.

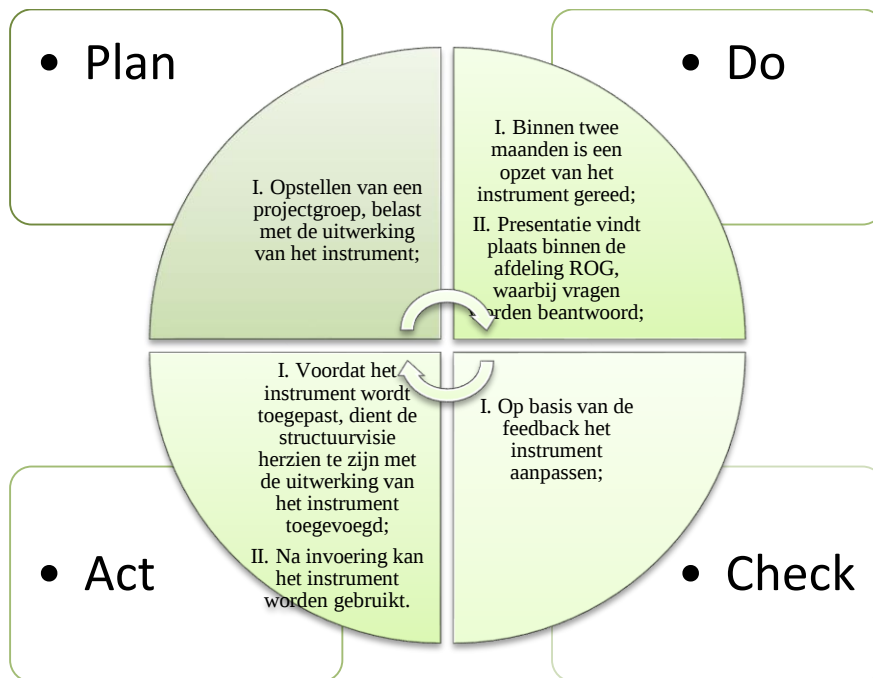
Allereerst wordt geadviseerd een vast bedrag per vierkante meter te bepalen, die bouwplannen wordt gevraagd te voldoen bij het aangaan van een anterieure-overeenkomst. In de praktijk varieert deze bijdrage tussen de 12 en 18 EUR. Er wordt dan ook geadviseerd om niet te ver onder de 12 EUR te gaan zitten, maar ook niet te ver boven de 18 EUR. In wezen dient er gekeken te worden naar de haalbaarheid van projecten, waarmee deze bijdrage niet te rigide wordt. Zo is het niet de bedoeling van de bijdrage om initiatieven onnodig te bezwaren, waarmee de haalbaarheid in het geding komt. Het behelst een vrijwillige bijdrage, maar de gemeente staat het vrij op deze bijdrage aan te dringen. Het mag echter niet zover komen dat het bouwplan afhankelijk wordt gemaakt van het wel of niet betalen van de bijdrage. Dit zou betaalplanologie betekenen, hetgeen verboden is.

Ten tweede wordt geadviseerd om drie reserves te realiseren, die gevoed worden vanuit deze algemene bijdrage. De drie reserves dienen de volgende doelstellingen:

- Reserve Rood: voor maatschappelijke en culturele bouwprojecten, zoals recreatie;
- Reserve Groen: voor kwaliteitsverbetering door middel van groen toevoegingen;
- Reserve Grijs: voor infrastructurele toevoegingen of aanpassingen.

Op basis van relevantie voor de gemeente Landgraaf, wordt bepaald hoe verdeling over de fondsen plaatsneemt. De initiatiefnemer betaalt de volledige bijdrage, waarna de gemeente zelf een uniforme verdeling toepast. Binnen deze advisering wordt wel benadrukt dat de reserve Rood niet mag worden toegepast voor woningbouw en dergelijken. Het gaat, in lijn met de theorie, alleen om maatschappelijk voorzieningen, zoals recreatieprojecten. Als laatste wordt de gemeente Landgraaf geadviseerd om de reserves jaarlijks te controleren op basis van: de voeding, afdrachten en totale hoogte. Hierdoor kan de gemeente intern besluiten om op sommige momenten een reserve meer te voeden en een andere minder. Dit maakt voor de initiatiefnemer immers geen verschil.

PDCA-beschrijving



Voor deze aanbeveling wordt wel een tijdschema opgesteld, omdat het invoeren van deze kostensoort tijd nodig heeft. Allereerst wordt de gemeente geadviseerd om te beginnen met het opstellen van een projectgroep, waarbij afdelingshoofd de coördinerende taak, maar zelf niet tot deze groep zal behoren. Binnen de groep wordt een opzet gemaakt van de wijze waarop deze kostensoort vorm gaat krijgen. Hierbinnen worden zaken bepaald zoals de bijhorende reserves, de gewenste bijdragen en de beoogde doelstellingen van de reserves. Hiervoor wordt de tijdsduur geraamd op twee maanden. Hierna wordt geadviseerd om deze opzet te presenteren aan de afdeling ROG, om zo eensgezindheid te creëren. Het is immers belangrijk dat iedereen het nut en het positieve effect ziet van dit instrument. Bovendien kan gedurende de presentatie vragen worden gesteld over het instrument, hetgeen een leersituatie impliceert.

Na de presentatie wordt in een overleg eventuele aanpassingen doorgevoerd, waarna het instrument wordt ingevoerd. De uitwerking van het instrument dient wel toegevoegd te zijn aan de structuurvisie, hetgeen past bij de herziening van de structuurvisie zoals hierboven geschetst in aanbeveling I. Indien de uitwerking van de financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen niet in de structuurvisie is te vinden, voldoet de gemeente niet aan artikel 6.24 lid 1 onder a Wro en is de bijdrage niet geldig. De herziening van de structuurvisie dient dus eerst te gebeuren.

8.4 Aanbeveling IV: Momenten van betaling

Aan de gemeente Landgraaf wordt geadviseerd om in de anterieure-overeenkomst standaard op te nemen, dat de totale exploitatiebijdrage binnen vier weken nadat het planologische besluit onherroepelijk is door de gemeente ontvangen is. Hierin bevinden zich drie fasen:

- I. De volgende kosten zijn binnen voordat het planologische besluit onherroepelijk is:
 - a. De plan- en apparaatskosten
 - b. Overige binnen- en buitenplanse kosten ex art. 6.2.4 Bro;
 - c. kosten van gerealiseerde of voorbereide bovenwijkse voorzieningen.
- II. De volgende kosten zijn ontvangen binnen vier weken nadat het planologische besluit onherroepelijk is:
 - a. De overeengekomen bijdrage aan de nog te realiseren bovenwijkse voorziening;
 - b. bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen casu quo fondsbijdragen.

Gemeente Landgraaf

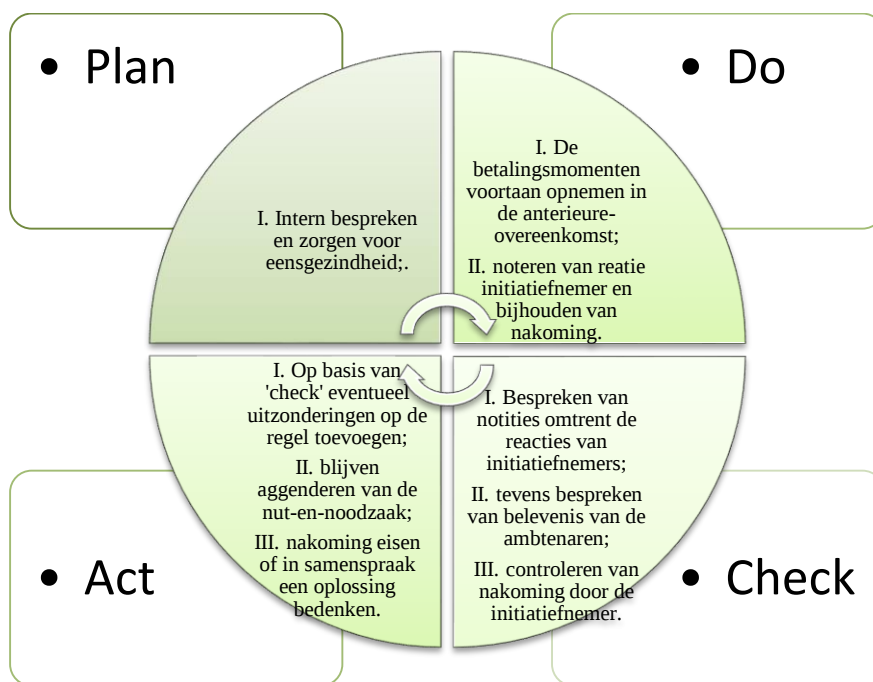
In de huidige situatie is het moment van betaling een onderdeel van de onderhandeling. Soms wordt aangegeven dat het moment van betaling plaatsneemt na het onherroepelijk worden van het planologische besluit. Van deze regeling kan worden afgeweken indien de contractspartij hier niet mee akkoord gaat, waardoor deze regel niet geldt als uniform beleid. Er wordt dan gezocht naar een tussenweg, waarbij gefaseerd betalen een optie is.

Voor deze twee-fasen-systematiek is gekozen, omdat de gemeente Landgraaf aangeeft de komende initiatiefnemers te willen behouden en deze te ondersteunen, maar wel kosten optimalisatie wil bewerkstelligen. Deze systematiek wijkt af van de huidige systematiek zoals hierboven beschreven, waarbij de geadviseerde systematiek rigider is. Door de genoemde wensen wordt de gemeente afgeraden standvastig de hele bijdrage te eisen voordat het besluit planologisch onherroepelijk is, maar ook om de huidige systematiek te handhaven. De geadviseerde systematiek is volgens het oordeel van de onderzoeker de beste methode voor de situatie van de gemeente Landgraaf, omdat de kosten worden verhaald op basis van werkelijkheid en de initiatiefnemer niet belast met een het in één keer voldoen van de totale exploitatiebijdrage. De plan- en apparaatskosten worden vooraf gemaakt en aangezien deze kostenpost de vertaling is van het aantal in het project gestoken uren, dienen deze kosten altijd verhaald te worden. De gemeente Landgraaf wordt geadviseerd dit wel standvastig te eisen en voor deze kostenpost geen enkele uitzondering te accepteren. De andere kostensoorten van de kostensoortenlijst ex art. 6.2.4 Bro dienen ook na ondertekening maar vooraf het onherroepelijk worden van het planologische besluit verhaald te zijn, omdat deze kosten al zijn gemaakt of binnen een korte periode worden gemaakt. De laatste kostenposten die verhaald worden, dienen verhaald te zijn binnen vier weken na het onherroepelijk zijn van het planologische besluit. Deze kostensoorten zijn gebaseerd op nog niet gerealiseerde taken, waardoor het onderzoek concludeert dat deze kosten dan ook nog niet verhaald mogen worden op de initiatiefnemer, wil de gemeente haar beleidsmatige wens met betrekking tot de initiatiefnemers bewerkstelligen. Wel dienen kosten verhaald te worden, waardoor de initiatiefnemer een periode van vier weken wordt toegekend om de kosten af te lossen. Na deze vier weken scheiden ook ieders wegen voor wat betreft de exploitatiebijdragen.

Deze methode kan worden gezien als het op een verantwoorde wijze omgaan met de risico's, om zo de initiatiefnemer tegen moet te komen in het afbetalen van de exploitatiebijdrage. Het is een verantwoorde wijze van het omgaan met de risico's, omdat het verplaatsen van betalingsmomenten risico's in de vorm van faillissement en weigering van betaling met zich meebrengt. Door de betalingsmomenten te koppelen aan de urgentie van de kosten, wordt het risico op een verantwoorde wijze toegekend. Zo zijn de gemaakte plan- en apparaatskosten zeer urgent, omdat deze al gemaakt zijn, ongeacht de uitkomst van het project. Er wordt geadviseerd om op deze kostenpost te concentreren.

Een andere motivering kan gevonden worden in het begrip 'eenvoud'. Eenvoud is met name bij de gemeente Landgraaf van belang, omdat er een beperkt beschikbaar aantal fte's is en het ambtelijk apparaat een hoge werkdruk kent. Hierdoor is het wenselijk om de juridische-relatie zo kort mogelijk te houden, waarbij het tussentijds factureren of factureren na een onbepaald aantal periodes wordt vermeden. Hierdoor hoeft de gemeente Landgraaf niemand te belasten met het in het vizier houden van de initiatiefnemers die nog dienen te betalen.

PDCA-beschrijving



Bij deze aanbeveling is het van belang dat het afdelingshoofd Ruimtelijke Ontwikkeling, Frank Geurts, de regie uitvoert. De verantwoordelijke beleidsmedewerkers geven de uiteindelijke uitvoering aan deze betalingsmomenten. Zo wordt geadviseerd dat de verantwoordelijke beleidsmedewerkers de operationele taken, zoals in de PDCA-beschrijving is neergelegd, uit te voeren. Hierbij neemt het afdelingshoofd meer het personeelsmatige aspect op zich, zoals de belevens van de ambtenaren.

Geadviseerd wordt om deze PDCA-cyclus zo kort mogelijk te houden, omdat het belangrijk is het moment van betaling zo snel mogelijk door te voeren. Hiermee wordt de 'Do' uit de PDCA-cyclus bedoelt. Geadviseerd wordt om dit al bij de eerst volgende grondexploitatie intern gecommuniceerd te hebben, zodat het vanaf dat moment onderdeel van het beleid wordt.

8.5 Afsluiting

Uiteindelijk dient het rapport als handreiking aan de gemeente Landgraaf, waarmee de wijze van kostenverhaal aangevuld en eventueel verbeterd kan worden. Het is aan de gemeente Landgraaf zelf om met de resultaten en aanbevelingen uit dit onderzoeksrapport aan de slag te gaan, waarmee verandering daadwerkelijk zal worden bewerkstelligd. Dit geeft een wel overdachte gezegde toepassing binnen dit onderzoek, namelijk: *‘Wie initiatief zaait, zal verandering oogsten’* (Loesje). Het onderzoeksrapport dient te worden gezien als het initiatief, nu is het aan de gemeente Landgraaf om verandering te oogsten.

**WIE INITIATIEF
ZAAIT
ZAL VERANDERING
OOGSTEN**

Loesje

Met name gedurende de komende periode is het belangrijk om naar het kostenverhaal te kijken. De wetgever gaat de kostensoorten bovenwijkse voorzieningen en financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen schrappen in de nieuwe Omgevingswet, maar hoe het vorm gaat krijgen is onbekend (BHVruimte). Als laatste advies wordt de gemeente Landgraaf aangeraden een vervolg onderzoek te starten, specifiek gericht op het kostenverhaal binnen de Omgevingswet, in medio 2017. Op dat moment staat de invoeringswet Omgevingsrecht open voor consultatie en wordt daarna advies vanuit de Raad van Staten gegeven.

Bibliografie

- **Jurisprudentielijst:**

- Hof van Justitie:

Gerecht 30 juni 2015, ECLI:EU:T:2015:447 (Nederland/Commissie)

- Afdeling Bestuursrecht Raad van Staten:

ABRvS 3 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8983

ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7289 (Gorinchem)

ABRvS 13 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1283 (Bodegraven-Reeuwijk)

ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1407 (Echt-Susteren)

ABRvS 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7154 (Landerd)

ABRvS 3 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4016 (Nuth)

ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3776 (Cranendonck)

- Hoge Raad

HR 13 augustus 2014, ECLI:NL:HR:2004:AI0408

HR 8 juli 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP3057

HR 6 januari 2006, ECLI:NL:HR:2006:AT9056

HR 3 april 1998, NJ 1998, 588 (Alkemade/Hornkamp)

HR 8 juni 1991, NJ 1991, 691 (Kunst- en Antiekstudio/Lelystad)

HR 26 januari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AC0965 (Windmill)

HR 13 april 1962, NJ 1964, 366 (Kruselman/Amsterdam)

- **Kamerstukken:**

- **Eerste kamer**

Handelingen I, 2006/07, 30 218, nr. 30

- **Tweede kamer**

Kamerstukken II, 2004/05, 27 581, nr. 20

Kamerstukken II, 2004/05, 29 435, nr. 68

Kamerstukken II, 2005/06, 30 218, nr. 3

Kamerstukken II, 2005/06, 30218, nr. 7

Kamerstukken II, 2005/06, 30 218, nr. 9

- **Boeken:**

De Boer, R & Lurks, M. (2011) *Handleiding exploitatieplan*. Den Haag: Sdu uitgevers.

Denissen-Visscher, Y & van den Hof, J. (2012) *Gemeente en Recht. Wegwijzer voor beleidsmedewerkers bij de gemeente*. Amsterdam: Berghauser Pont Publishing

Klaassen, A. (2008). *Ruimtelijke Ordening & Bouw*. Amsterdam: Berghauser Point Publishing

van Buuren, P., e.a. (2014). *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.

van den Brand, J., Bregman, A. & de Groot, J. (2006) *De Grondexploitatiewet: enkele verkenningen*. Instituut voor Bouwrecht.

van den Brand, J., van Gelder, E., & Sandick, v. (2008). *Handreiking Grondexploitatiewet*. Den Haag: Sdu uitgevers.

van Zundert, J., e.a. (2014). *Ruimtelijk bestuursrecht. Tekst & commentaar*. Deventer: Kluwer.

van Arnhem, p., Santing, J. & Sheer Mahomed, G. (2012). *Grondexploitatiewet. Vraag & Antwoord*. Amsterdam: Berghauser Pont Publishing

- **Vaktijdschriften:**

Kortmann, C. (8 juli 2015). Een algemene verklaring van geen bedenkingen als hier aan de orde is in strijd met artikel 6.5 van het Bor en derhalve onverbindend. *BR 2015/94*.

Kortmann, C. & den Hollander, I. (21 oktober 2015). Bouwrecht, De nieuwe grondexploitatieregeling in de Omgevingswet. *BR 2015/97*.

Lucassen, R. (10 april 2014). De Gemeentestem, Overzicht jurisprudentie exploitatieplannen 2013. *Gst. 2014/34*.

Netjes, C. (2013). De dunne scheidslijn tussen kostenverhaal en betaalplanologie. *Grondzaken in de praktijk*, 12-13.

Van Sandick, H. (11 september 2014). Tien misverstanden rond het exploitatieplan. *Grondzaken in de praktijk*.

- **Dissertaties:**

Stouten, J. (2013). *De contractvrijheid van gemeenten bij het sluiten van anterieure grondexploitatieovereenkomsten: schijn of werkelijkheid?* Linnen: Open Universiteit

Hannen, S. (2013). *Zijn er mogelijkheden om, bij gelegenheid van de invoering van de Omgevingswet, de rechtszekerheid bij het kostenverhaal door gemeenten te verbeteren?* Linne: Open Universiteit.

- **Onderzoeksrapportages:**

BHV Ruimte bv in samenwerking met Vreman advies. (juni 2014). *Vervolgonderzoek bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen* In opdracht van:

Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BHV Ruimte bv. (maart 2013). *Onderzoek forfaitaire bijdrage bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen*. In opdracht van:

Ministerie van Infrastructuur en Milieu & Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

- **Overheidsstukken:**

- **Regering:**

KB van 4 november 2014, Stb. 2014, 333.

NvT van 14 september 2010, Stb. 2010, 684

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (maart 2012). *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig*.

- **Provincie:**

Provincie Limburg. (12 december 2014). *Provinciaal Omgevingsplan Limburg*.

- **Gemeentelijk:**

Gemeente Langedijk. (2011). *Memo kostenverhaal vs leges*.

Gemeente Landgraaf. (2013). *Grondnota*.

Gemeente Landgraaf. (2011). *Structuurvisie 2030*.

Gemeente Maastricht. (2016). *Legesverordening fysieke diensten*. P. 2-16.

Zuid-Limburg. (17 december 2015). *Ontwerp Structuurvisie wonen Zuid-Limburg*.

- **Internetbronnen:**

Aelmans. (1 mei 2012). *Projectafwijking 'Overgeul 13 te Mechelen', ex. artikel 2.12, lid 1, sub a, onder 3° Wabo, t.b.v. de aanleg van sleufsilo's, paardenbak en ondergronds gebouw*. Opgehaald van Website van Planviewer:

http://files.planviewer.nl/ruimtelijkeplannen/17/1729/NL.IMRO.1729.paovergeul13-VG01/b_NL.IMRO.1729.paovergeul13-VG01.pdf

Broplan. (Opgevraagd op: 24 februari 2016). *Bovenplanse verevening en bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen*. Opgehaald van de Website van Broplan:

http://www.broplan.nl/online_document/content/artikel.asp?rd=landstrvi&hoofdstuk_id=105

CBS. (10 december 2015). *Regionale kerncijfers Nederland*. Opgehaald van Centraal Bureau voor de Statistiek: <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=70072NED&D1=0,56,190-194,223-230,280-281,283-284&D2=120,133,147,150,152,158,190,201,206,259,261,270-271,293,299,324-326,332,347,355,361,374,390-391,398,407,409,419,437,464-465,468,471,474,481-483,503>,

Commissie BBV. (10 juli 2015). *Rapport Grondexploitaties. Voornemen tot herziening verslaggevingsregels grondexploitatie in het BBV met ingang van 1 januari 2016*. Opgehaald van Website van de Commissie BBV:

http://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi1rd-FlKLMAhVNFMAKHc8qDiIQFggjMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.commissiebbv.nl%2Fpublish%2Fpages%2F600%2Frapportage_voornemen_tot_herziening_verslaggevingsregels_grondexploitatie_per_1_januari_2016.pdf&usg=AFQjCNG2WzFWIKLprwPeOhPmT3wnDGklzw

Conceptregeling plankosten exploitatieplan 2010. (Opgevraagd op: 11 februari 2016). Opgehaald van Vereniging van Grondbedrijven:

<http://www.vvg.nl/filelib/file/Maximalsering%20plankosten/091216%20Regeling%20plankosten%20exploitatieplan.pdf>

Gloudemans. (13 februari 2013). *ABRS 13 februari 2013, zaaknummer 201102186/1/R1 (Bodegraven-Reeuwijk, bestemmingsplan en exploitatieplan “De Wijde Wiericke”)*. Opgehaald van Website van Gloudemans:

[http://www.gloudemans.nl/55_1401_ABRS_13_februari_2013_zaaknummer_201102186_1_R1_\(Bodegraven-Reeuwijk_bestemmingsplan_en_exploitatieplan_De_Wijde_Wiericke\).aspx](http://www.gloudemans.nl/55_1401_ABRS_13_februari_2013_zaaknummer_201102186_1_R1_(Bodegraven-Reeuwijk_bestemmingsplan_en_exploitatieplan_De_Wijde_Wiericke).aspx)

Gloudemans. (6 mei 2015). *ABRS 6 mei 2015, zaaknummer 201401637/1/R1 (Echt-Susteren, bestemmings- en exploitatieplan “Centrum Susteren”)*. Opgehaald van Website van Gloudemans:

[http://www.gloudemans.nl/55_2036_ABRS_6_mei_2015_zaaknummer_201401637_1_R1_\(Echt-Susteren_bestemmings-en_exploitatieplan_Centrum_Susteren\).aspx](http://www.gloudemans.nl/55_2036_ABRS_6_mei_2015_zaaknummer_201401637_1_R1_(Echt-Susteren_bestemmings-en_exploitatieplan_Centrum_Susteren).aspx)

Houthoff Buruma. (25 april 2015). *Duurzaamheid: kansen en grenzen in het recht*. Opgehaald van de Website van Houthoff Buruma:

http://www.houthoff.com/uploads/tx_hhpublications/Duurzaamheid_kansen_en_grenzen_in_het_recht.pdf

Janssen Recrejura. Advies & Advocaten. (Opgevraagd op: 11 februari 2016). *Info over bovenplanse en bovenwijkse voorzieningen*. Opgehaald van Artikelen van Janssen Recrejura: <http://recrejura.nl/168/>

Omgevingsloket. (Opgevraagd op: 11 februari 2016). *Kabinetsvisie op Grondbeleid*. Opgehaald van Website van het omgevingswetloket: uw loket voor de Omgevingswet:

<http://www.omgevingswetloket.nl/kabinetsvisie-grondbeleid/>

Thuis & Partners advocaten. (2015). *Gemeentelijke betaalplanologie aan banden*. Opgehaald van Website van Thuis&Partners advocaten: <http://www.thuispartners.nl/nl-nl/1/203/gemeentelijke-betalplanologie-aan-banden.aspx>

Van der Feltz advocaten. (29 februari 2012). *BR 2012/85: Exploitatieplan, koper/economisch eigenaar belanghebbende, raming inbrengwaarde door onafhankelijke deskundige, plankostenscan, fondsbijdrage*. Opgehaald van de Website van Van der Feltz advocaten:

http://www.feltz.nl/uploads/publicaties/br_2012_85.pdf

Omgevingsdienst Nederland. (Opgevraagd op: 3 maart 2016). *Regels in de Wabo voor tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan*. Opgehaald van de Website van Omgevingsdiensten Nederland: <http://www.omgevingsdienstnederland.nl/artikel.php?regels-in-de-wabo-voor-tijdelijk-afwijken-van-het-bestemmingsplan>

Van Sandick, H. (4 maart 2016). *Exploitatieplanplicht uitgebreid naar kruimellijst ontheffingen*. Opgehaald van de Website van Van sandick advies: <http://www.vansandickadvies.nl/nieuws/>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (Opgevraagd op: 4 maart 2016). Wet ruimtelijke ordening. Permanent worden Chw - resterend deel. Opgehaald van de Website van InfoMil: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/wet-ruimtelijke-0/overzicht/permanent-chw-0/>

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (30 oktober 2014). *Bijlage bij ledenbrief 14/082: Wijzigingen omgevingsrecht –permanent maken Crises- en herstelwet*. Opgehaald van de Website van VNG: https://vng.nl/files/vng/brieven/2014/attachments/20141030_bijlage-ledenbrief_wijzigingen-omgevingsrecht-permanent-maken-crisis-en-herstelwet_0.pdf

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (11 maart 2014). *Inbreng plenair debat Huizenprijzen*. Opgehaald van de Website van VNG: https://vng.nl/files/vng/20140307-vng-inbreng-debat-huizenprijzen-web_rdb.pdf

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (15 mei 2013). *Wet tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten (pChw)*. Lbr. 13/044. Opgehaald van de Website van VNG: https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewj-kc6XwtbLAhWGig8KHQZmD-wQFggjMAA&url=https%3A%2F%2Fvng.nl%2Ffiles%2Fvng%2Fbrieven%2F2013%2F20130515-ledenbrief-crisis-herstelwet.pdf&usg=AFQjCNG5pJMp_99ezI4OMRwvctC-_lHkqg

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (maart 2010). *De doorkruisingsleer in perspectief: een onderzoek naar de mogelijke inzet van het privaatrecht ter behartiging van publieke belangen in de gemeentelijke praktijk*. Opgehaald van de Website van VNG: https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Gemeenterecht/2010/20100401_De_doorkruisingsleer_in_perspectief_www.pdf

Presentatie H. van Sandick. (Opgevraagd op: 15 april 2016). *Presentatie Grondexploitatiewet*. Opgehaald van de website van VVG: <http://www.vvg.nl/filelib/file/Presentaties%20congressen/Actualiteiten%20Grondexploitatiewet%202011/1%20Plenair%20Van%20Sandick,%20ministerie%20I%20&%20M.pdf>

Bijlagen

Bijlage I_____	Gespreksverslag gemeente Venray	Blz. 56
Bijlage II_____	Gespreksverslag gemeente Tilburg	Blz. 63
Bijlage III_____	Gespreksverslag gemeente Maastricht	Blz. 71
Bijlage IV_____	Gespreksverslag gemeente Weert	Blz. 77
Bijlage V_____	Gespreksverslag gemeente Vaals	Blz. 84
Bijlage VI_____	Gespreksverslag gemeente Eindhoven	Blz. 90
Bijlage VII_____	Gespreksverslag gemeente Beek	Blz. 96
Bijlage VIII_____	Verschillende planologische besluiten	Blz. 103

Bijlage I

Gespreksverslag gemeente Venray

Deelnemer: Margo van der Meer

Functie: Senior beleidsmedewerker Grondzaken

I. Algemeen grondexploitatie

Actief en faciliterend grondbeleid

- Volgt de gemeente een actief of passief grondbeleid en waarom?
- Is dit wel eens anders geweest en waarom die verandering?

Venray volgt een passief grondbeleid, met nog enkele actieve projecten. Enkele jaren terug volgde de gemeente nog een actief grondbeleid, echter vanwege onrendabele projecten zijn zij nog omgeschakeld naar passief grondbeleid in hoofdlijnen. (PPS wordt ook gehanteerd, echter worden geen rechtsvormen opgericht. Ook intergemeentelijke samenwerkingen)

De gemeentelijke ervaring

- Wat is de ervaring van de gemeente wat betreft de materie van het kostenverhaal?
- In hoeverre lukt het de doelstelling(en) van de gemeente te verwezenlijken?

De algemene ervaring van de gemeente is goed, zij verhalen zo goed als alle kosten en met succes. De gemeente beschikt over veel initiatiefnemers; zelfs teveel. Er zijn geen concrete doelstellingen opgesteld, behalve het verhalen van de kosten zoals de wetgever dicteert. Zij voeren ook geen nacalculatie uit, de kosten en de overeenkomst worden vooraf bepaald en dat is het. Nacalculatie leiden alleen maar tot meer kosten.

II. Publiek of privaatrechtelijk spoor

- Als kosten worden geheven, vindt dit dan plaats o.b.v. het privaatrechtelijke traject of via het publiekrechtelijke traject? Waarom die keuze?
- Hoe is uw ervaring hiermee?
- Worden kosten verhaald zoals bedoeld in het Bro, of worden kosten alleen via de legesverordening geheven?

Kosten worden geheven middels een anterieure-overeenkomst. De nood voor een exploitatieplan is niet aanwezig en niet geweest; zo hebben zij ook geen ervaring opgebouwd. Tot op heden voldoet de anterieure-overeenkomst. Kosten worden geheven op basis de kostensoortenlijst van het Bro, art. 6.2.4 Bro. Zij kiezen ervoor om niet meer te heffen dan die kosten.

Anterieure overeenkomst (anderszins verzekerd: art. 6.12 lid 2 Wro jo art. 6.24 lid 1 Wro)

- Past uw gemeente de publiekrechtelijke regels van het exploitatieplan toe? (PPT-criteria, bovenplanse verevening)
- Kent uw gemeente een uniforme aanpak hierover, zoals een nota bovenplanse verevening?
- Hoe gaat uw gemeente om met initiatiefnemer tijdens de onderhandelingsfase?

De gemeente hanteert naast de kostensoortenlijst nog een “vrijwillige” bijdrage aan het fonds RO en het fond bovenwijkse voorzieningen. Hierbij maakt de gemeente geen gebruik van de PPT-criteria, maar stelt zij (verplicht vanuit de wet) een structuurvisie hiervoor op met onderbouwing om zo de bijdrage te mogen vragen. De gemeente heeft één keer per week een overleg waarin de verschillende initiatieven worden besproken. Hierna wordt vooraf aan het gesprek met initiatiefnemer alvast de anterieure-overeenkomst zover beschreven en de kostencalculatie. Hierna gaat de beleidsmedewerker met de initiatiefnemer in gesprek, waarna de overeenkomst wel of niet tot stand komt. De gemeente heeft geen nota bovenplanse verevening (wordt niet toegepast) maar ook geen nota bovenwijkse voorzieningen: dit is wel geprobeerd maar het is te complex. De gemeente geeft aan dat maatwerk van belang is en vanuit die gedachte ook geen uniformiteit wilt; zij kijken per geval wat nodig is. De gemeente heeft ook vaak initiatieven met een eengezinswoning als doel, toch maken zij geen onderscheid in kleine en grote planen en kijken gewoon per geval. Zij hanteren wel een nota kostenverhaal,

Exploitatieplan (dwingend recht)

- Wordt het exploitatieplan meegenomen in het beleid of achterwege gelaten?
- Zijn er toekomstige plannen waarin het exploitatieplan een rol gaat spelen?
- Wordt er gebruikt gemaakt/rekening gehouden met de posterieure overeenkomst (afspraken over andere zaken: art. 6.24 lid 2 Wro)?

Het exploitatieplan wordt niet gehanteerd; hiervoor is nog geen nood en het heeft nog geen nu, aangezien het kostenverhaal goed verloopt. De gemeente geeft wel aan dat het een uitdaging kan zijn, om deze complexe materie toch eigen te maken, mocht het ooit nodig zijn.

III. Kostenverhaal

- Wordt er onderscheid gemaakt in de type plannen, op basis van bijvoorbeeld grootte?
- Waar ligt de grens van kostenverhaal bij een onderscheid zoals hierboven geschetst?
- Wordt binnen uw gemeente een helder onderscheid gemaakt tussen projecten op basis van de kruimelgevallenlijst en de uitzonderingen op exploitatieplan plicht volgens art. 6.2.1a Bro?

Er wordt geen onderscheid gemaakt; het is maatwerk. Zo is dus ook geen andere grens aanwezig, behalve de wettelijke grens art. 6.2.1a Bro. Gelet op de kostensoorten, worden ook nog twee “vrijwillige” bijdragen gevraagd voor I fonds RO II Fonds bovenwijkse voorzieningen. Wanneer de initiatiefnemers hier niet mee akkoord willen gaan, wordt vaak geen medewerking verleend. Deze reserves staan wel al enkele jaren onder 0 (negatief saldi), waardoor dan ook vaak de algemene reserves gebruikt dienen te worden. Dit was niet altijd het geval. Een uitzondering welke wel geldt, is de vrijstelling voor sociale bouwprojecten van EUR 170.000 en meer. Zij hoeven geen fondsbijdrage RO en bovenwijkse voorzieningen te doen. Puur alleen de kosten.

Methodieken

- Hoe wordt de exploitatiebijdrage berekend? Welke methode wordt gehanteerd en waarom?
- Wordt art. 6.18 jo art. 6.19 Wro (berekening uitgiftecategorieën en exploitatiebijdrage per omgevingsvergunning) meegenomen in de methodiek?
- Hoe gaat u om met het spanningsveld van enerzijds alle kosten verhalen en anderzijds de initiatiefnemer die het project financieel interessant wilt blijven vinden?
 - Hoe waarborg je dat de berekening van de kosten (methodiek zoals de Plankosten-scan) niet statisch wordt, maar flexibel blijft per project?

De kosten (bijdragen) worden vooraf berekend, op basis van uurtarieven en de geraamde benodigde tijd. Deze methode van vaste tarieven en daarnaast iedere keer maatwerk leveren, geldt als een soort uniforme aanpak. De plankosten-scan is één keer toegepast, maar de bedragen vielen naar de mening van de gemeente Venray te hoog uit, waardoor deze niet meer is toegepast. Het draagkrachtbeginsel en de methodiek vanuit de Wro wordt niet meegenomen, wel worden structuurvisies gebruikt. Er zijn meer initiatiefnemers dan beschikbare tijd, waardoor de gemeente weleens plannen moet afwijzen en kritischer is. Zo ook naar de bijdrage RO en bovenwijkse voorzieningen te verlangen. NB er vindt geen bovenplanse verevening plaats, binnenplanse verevening mogen initiatiefnemers zelf regelen; zij dienen hun financiering op orde te hebben. Ook vindt er geen nacalculatie plaats (hetgeen meer kosten zou betekenen voor de initiatiefnemer).

Planschade:

- Hoe trachten de gemeente dit te regelen; planschadeverhaalsovereenkomst of anterieure overeenkomst? Waarom?
- Zijn er binnen uw gemeente vaker aanvragen schadevergoeding?
- Hoe gaat u hiermee om, indachtig het égalitébeginsel (MvT)?
- Is het resultaat dat merendeels wordt verhaald of blijft de gemeente nog wel eens zitten met schadevergoedingen?

De planschadevergoeding wordt in de anterieure-overeenkomst vastgelegd, maar ook soms separaat vastgelegd. Er zijn vaak aanvragen voor schadevergoeding. Gezien het vooraf heel goed is vastgelegd, vallen deze niet voor rekening van de gemeente. Voor zover besproken, behandelt het college de aanvraag tot schadevergoeding pragmatisch en eerlijk, wanneer deze worden goedgekeurd is het bedrag voor rekening van de initiatiefnemer. Zo blijft de gemeente dus niet zitten met schadevergoedingen.

Binnenplanse kosten

- Hoe gaat uw gemeente om met binnenplanse kosten?
- Worden er bewust bepaalde kosten niet verhaald (vanuit het bro mits anterieure fase)?
- Wordt binnenplanse verevening toegepast? (binnen plan gelijkheid rendabele en onrendabele)
- Hoe wordt deze omslagmethodiek binnen uw gemeente toegepast?

De kostensoortenlijst wordt gehanteerd, net zoals publiekrechtelijk is geregeld. Er wordt geen binnenplanse verevening toegepast; de initiatiefnemer is verantwoordelijk voor zijn rendabel of onrendabel project, zij mogen dit onderling wel regelen.

Bovenwijkse voorzieningen

- Maakt de gemeente gebruik van het verhalen van bovenwijkse voorzieningen (Art. 6.2.5 Bro)?
Waarom?
- Gebeurt dit op grond van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit?

Ja, op basis van een fondsbijdrage bovenwijkse voorzieningen met een structuurvisie als basis en onderbouwing. Hierbij worden de PPT-criteria niet gehanteerd; fondsbijdrage wordt verlangd voor medewerking vanuit de gemeente en het gehele fonds staat dan ter beschikking aan de beoogde voorzieningen. In de regel is de fondsbijdrage 2.500 EUR per kavel of appartement en 2,50 EUR per vierkante meter bij plannen binnen het bedrijventerrein. Door een fondsbijdrage te vragen ontvangt de gemeente altijd een bijdrage, zonder dat zij in de knoop raakt met de PPT-criteria, immers gaat het niet om zeer grote bedragen. Het fonds staat ter beschikking aan de beoogde voorzieningen.

- Maakt u gebruik van financiële bijdrage in een fonds RO?
- Zijn verbanden duidelijk beschreven in de structuurvisie, tussen de RO en bijdrage?
- Gezien kosten alleen mogen vallen onder bovenwijkse voorzieningen óf financiële bijdrage RO, houdt uw gemeente rekening met dit onderscheid in de zin van dat hiervoor uniforme regelingen zijn ontwikkeld?

Bovenplanse verevening wordt niet toegepast, wel wordt een bijdrage gevraagd aan een fonds RO. Uniforme regelingen zijn te complex om te ontwikkelen (nota bovenwijkse voorzieningen), echter is de bijdrage onderbouwd op basis van de structuurvisie. Deze verbanden zijn naar de mening van de gemeente duidelijk omschreven. Qua kostenberekening gelden hier dezelfde methode en bedragen als bij bovenwijkse voorzieningen. Deze bijdragen komen ten gunste van de volgende ontwikkelingen:

- ontwikkeling Loobeekdal (o.a. natuur/water/landschap);
- ontwikkeling Maasgaard (idem)
- inrichting Stadspark rondom gemeentehuis
- herstructurering Hulst I.

De gemeenteraad beslist over de verdeling van de bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen.

IV. Afsluitend

- Wat zou volgens jou de meest waardevolle tip zijn m.b.t. kostenverhaal?

Werd ervaren als een hele lastige vraag. Vanuit de gemeente Venray wordt de tip gegeven om de bankgarantie niet te onderschatten en hier altijd na te streven. Vanuit eigen ervaring weten zij dat projecten hierdoor kunnen mislopen, waardoor de volledige kosten voor rekening van de gemeente komen te staan. Tijdens de onderhandelingen moet de gemeente de rug recht houden en de bankgarantie geregeld willen helpen, alvorens medewerking wordt verleend.

- **Hanteert de gemeente, vooraf ontwikkelingen starten maar na het sluiten van de anterieure-overeenkomst, een bedrag, welke de initiatiefnemer dient te betalen?** (Dit bedrag kan worden gezien als een soort 'verzekering', waarmee de gemeente al over een percentage van de te verhalen kosten beschikt, voordat het project start en de gemeente haar medewerking verleent).
- Zo nee: **Wanneer vindt dan het moment van betaling plaats, van de initiatiefnemer aan de gemeente?**

“Nee, zo ’n verzekering hanteren wij niet waardoor we inderdaad het risico lopen dat we kosten maken die uiteindelijk niet verhaald worden. Betaling moet plaatsvinden binnen een maand nadat het college van B en W de anterieure overeenkomst heeft goedgekeurd. Dat vindt in dezelfde vergadering plaats als de goedkeuring op het ontwerp bestemmingsplan.” (van der Meer, M., via e-mail op 11-3-2016).

Extra vragen n.a.v. feedback vanuit begeleiding:

Algemene informatie van gemeente en ondervraagde

- Hanteert de gemeente doelstellingen met betrekking tot kostenverhaal? Welke?

we hanteren 2 doelstellingen:

1. Kosten verhalen waar dat mogelijk is.
2. We houden ons aan de in het bro benoemde plannen en kosten. We breiden deze in het privaatrechtelijke spoor dus niet verder uit.

- Biedt het vormvrije karakter van het privaatrechtelijk spoor en het hierdoor ontberen van een kader en normen, juist kansen of risico's in uw optiek? Welke kansen/risico's?

Beide eigenlijk. Je kunt dus meer verhalen bij meer plannen maar dat houdt meteen een risico in omdat het meerdere niet afdwingbaar is. Daarom houden wij ons ook aan de plannen de kosten zoals deze in het bro zijn opgesomd.

Exploitatiebijdrage: betaalmoment en waarborgen

- Wordt bij betaalmomenten onderscheid gemaakt in verschillende kosten? Waarom?

- Plankosten moeten betaald worden zodra de planologische maatregel in procedure gaat
- bijdragen bovenwijkse voorzieningen en ruimtelijke ontwikkelingen hoeven pas betaald te worden bij het onherroepelijk worden van de planologische maatregel.
Deze laatste bijdragen worden in sommige gevallen ook eerder betaald maar uiterste termijn is x maanden na het onherroepelijk worden omdat dan ook pas vast staat dat het bouwprogramma er in theorie kan komen. De plankosten worden aan de voorkant gemaakt dus zijn verschuldigd, ook als de planologische maatregel niet onherroepelijk wordt. Dan wordt wel gekeken naar de werkelijk gemaakte kosten. Het evt teveel betaalde wordt terugbetaald.

- Heeft de gemeente hierin zekerheden gebouwd, in het geval betaling achteraf plaatsvindt?

Ja, via de afgiften van bankgaranties.

Planschade: betaalmoment en waarborgen

- Vindt betaling plaats vooraf (planschaderisicoanalyse) of achteraf op basis van claims? Waarom?

Achteraf op basis van toegekende claims. Als je van te voren laat betalen op basis van een analyse kan dat de haalbaarheid van ene plan in gevaar brengen omdat uiteraard niet zeker is dat er een beroep op wordt gedaan en dat dit wordt toegekend.

- Zijn hierin ook zekerheden gebouwd om betaling door de initiatiefnemer achteraf te waarborgen?

Alleen middels het opnemen als verplichting in de overeenkomst; niet via bankgarantie omdat deze ook beslag legt op financiële middelen en de termijn waarvoor deze gesteld zou moeten worden lang is.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

- Hoe waarborgt u binnen de gemeente artikel 3:14 BW, waarmee de gemeente middels privaatrechtelijk spoor gehouden is aan publiekrechtelijke regels?

Er staat altijd een artikel in de overeenkomst waarin staat dat de overeenkomst niet afdoet aan de publiekrechtelijke bevoegdheden van de gemeente. Dus dat het bijv altijd zo kan zijn dat een plan waarmee we hebben ingestemd toch gewijzigd moet worden doordat er bijv zienswijzen zijn ingediend die wij gegrond achten.

- Wordt er aandacht besteed aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur?

Altijd, maar dat uit zich niet expliciet in de overeenkomst. Vooral bij het vragen van de bijdrage RO, die vrijwillig is, zijn deze beginselen van belang. Het kan niet zo zijn dat iemand die die bijdrage niet wil betalen geen medewerking aan zijn plan krijgt terwijl dit plan wel planologisch acceptabel is. Dat ruikt naar machtsmisbruik. Dat kan alleen indien bijv op basis van die bijdrage groen gecompenseerd moet worden en dit ook in het bestemmingsplan is vastgelegd. Anders zul je heel goed moeten beargumenteren waarom een plan ineens niet meer acceptabel is omdat de initiatiefnemer de bijdrage niet wenst te betalen.

- Zijn er wel eens bezwaren of beroepen ingesteld op grond van deze beginselen? Zo ja, hoe is uw gemeente hiermee omgegaan?

Nee.

Bijlage II

Gespreksverslag gemeente Tilburg

Deelnemer: Edwin van den Heuvel

Functie: Vastgoedstrateeg Vastgoedbedrijf

V. Algemeen grondexploitatie

Actief en faciliterend grondbeleid

- Volgt de gemeente een actief of passief grondbeleid en waarom?
- Is dit wel eens anders geweest en waarom die verandering?

De gemeente Tilburg heeft in het verleden een actief grondbeleid gehanteerd en voert dit nu nog. Echter is het verschoven, vanuit slechte resultaten, naar een hoofdzakelijk passief grondbeleid. De gemeente heeft wel nog enkele industrieterreinen onder zich.

De gemeentelijke ervaring

- Wat is de ervaring van de gemeente wat betreft de materie van het kostenverhaal?
- In hoeverre lukt het de doelstelling(en) van de gemeente te verwezenlijken?

De algemene ervaring is goed, de gemeente verhaalt grotendeels alle kosten (veel kosten zijn onverhaalbaar, denk hierbij aan de apparaatskosten en bovenplanse voorzieningen). Het mag ook niet om onrealistische bedragen gaan. Het exploitatieplan bevat minder goed, dit is uitbesteed en duurt ondertussen al 3 jaar.

VI. Publiek of privaatrechtelijk spoor

- Als kosten worden geheven, vindt dit dan plaats o.b.v. het privaatrechtelijke traject of via het publiekrechtelijke traject? Waarom die keuze?
- Hoe is uw ervaring hiermee?
- Worden kosten verhaald zoals bedoeld in het Bro, of worden kosten alleen via de legesverordening geheven?

Privaatrechtelijk spoor, middels een anterieure-overeenkomst. Drie jaar terug is besloten een exploitatieplan te realiseren voor een project, deze is helaas nog steeds niet af. Dit is uitbesteed aan een externe groep, Arcadis. Het is momenteel nog te complex voor gemeenten. De ervaring bij het anterieure traject is goed, zoveel mogelijk kosten worden verhaald. Het Bro wordt niet gebruikt, de gemeente is vrij flexibel. Het Bro is zeer gedetailleerd en de gemeente plaatst niet alle kosten onder deze soortenlijst. De kosten worden verhaald middels I leges, II plan- en apparaatskosten en III fonds bovenwijkse voorzieningen middels nota.

Anterieure overeenkomst (anderszins verzekerd: art. 6.12 lid 2 Wro jo art. 6.24 lid 1 Wro)

- Past uw gemeente de publiekrechtelijke regels van het exploitatieplan toe? (PPT-criteria, bovenplanse verevening)
- Kent uw gemeente een uniforme aanpak hierover, zoals een nota bovenplanse verevening?
- Hoe gaat uw gemeente om met initiatiefnemer tijdens de onderhandelingsfase?

Er wordt slechts deels gebruik gemaakt van de publiekrechtelijke regels, zoals de toerekenbaarheid van bovenwijkse voorzieningen aan grondexploitaties. Er wordt niet gebruik gemaakt van binnenplanse verevening, bovenplanse verevening en de regelingen omtrent een exploitatiebijdrage zoals geregeld in art. 6.17 e.v. Wro. Er bestaat een nota systematiek kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen, waarin de bijdrage aan het fonds bovenwijkse voorzieningen wordt beschreven. Deze wordt jaarlijks geactualiseerd, net zoals de andere documenten hierover, zoals de structuurvisie welke de basis is voor het beargumenteren van kostenverhaal. Zo dienen de bovenwijkse voorzieningen hierin in relatie te worden gebracht met de financiële bijdragen hiervoor. Verder levert de gemeente iedere keer maatwerk; de initiatiefnemer wordt iedere keer een DVO voorgelegd (soms niet, maar is wel de regel) en vanuit daar werkt de gemeente mee aan de plannen. Kostenverhaal wordt anterieur geregeld. De dienstverleningsovereenkomst (DVO) regelt de medewerking vanuit de gemeente voor een periode van 3 maanden (?), waarbij de gemeente de initiatiefnemer adviseert en ondersteunt bij het voorbereiden van het bestemmingsplan en de initiatiefnemer de apparaatskosten vergoed.

Exploitatieplan (dwingend recht)

- Wordt het exploitatieplan meegenomen in het beleid of achterwege gelaten?
- Zijn er toekomstige plannen waarin het exploitatieplan een rol gaat spelen?
- Wordt er gebruikt gemaakt/rekening gehouden met de posterieure overeenkomst (afspraken over andere zaken: art. 6.24 lid 2 Wro)?

Het exploitatieplan wordt meegenomen in het beleid, in die zin dat de gemeente tracht een exploitatie op te stellen. Dit duurt echter vrij lang en gebeurt extern. Dhr. v/d Heuvel geeft aan dat hij het exploitatieplan een slecht instrument vindt: het legt een verplichting op aan een paar weigeraars (immers zouden de andere niet 'free rider' toch betalen) de verplichting op tot betalen, maar niet tot bouwen. Wanneer zij besluiten niet te gaan bouwen, om zo niet te hoeven mee te betalen aan de voorziening, dan ontspringen ze alsnog de dans.

VII. Kostenverhaal

- Wordt er onderscheid gemaakt in de type plannen, op basis van bijvoorbeeld grootte?
- Waar ligt de grens van kostenverhaal bij een onderscheid zoals hierboven geschetst?
- Wordt binnen uw gemeente een helder onderscheid gemaakt tussen projecten op basis van de kruimelgevallenlijst en de uitzonderingen op exploitatieplan plicht volgens art. 6.2.1a Bro?

Hier is alleen van belang dat Tilburg veelvuldig werkt met de kruimelgevallenlijst, zelfs voor grote projecten. Maatwerk bij kostenverhaal blijft essentieel en ook werkt de gemeente soms mee aan PPS, ook intergemeentelijk.

Methodieken

- Hoe wordt de exploitatiebijdrage berekend? Welke methode wordt gehanteerd en waarom?
- Wordt art. 6.18 jo art. 6.19 Wro (berekening uitgiftecategorieën en exploitatiebijdrage per omgevingsvergunning) meegenomen in de methodiek?
- Hoe gaat u om met het spanningsveld van enerzijds alle kosten verhalen en anderzijds de initiatiefnemer die het project financieel interessant wilt blijven vinden?
 - Hoe waarborg je dat de berekening van de kosten (methodiek zoals de Plankosten-scan) niet statisch wordt, maar flexibel blijft per project?

Het onderscheid in de verhaalbare kosten uit II is hierbij van toepassing. Leges middels verordening, plan- en apparaatskosten worden berekend middels o.a. uurtarieven maar zijn niet kostendekkend en bovenwijkse voorzieningen middels bijdrage aan fonds (reserve) waarover onderhandeld kan worden (echter beperkt door rekenmethodiek benoemd in de nota). De methode volgens de nota bestaat uit de 11 telgebieden binnen Tilburg en de verkeersdeelnemers van deze telgebieden onder andere. De gemeente heeft één ervaring met de plankosten-scan welke slecht uitpakte. De bedragen uit deze scan werden te hoog bevonden en hierdoor niet toegepast; het is te statisch en de berekeningen zijn onduidelijk. Vooral de kostensoort projectmanagement is een probleem: deze is vaak vele malen hoger dan begroot. Hierin zitten alle typen projecten verwerkt en het gemiddelde wordt gebruikt voor berekeningen; maatwerk levert meer detailrijke berekeningen en uitkomsten. Een belangrijk onderscheid is ook wie de kosten maakt, oftewel de partij die het uitvoert. Wanneer de initiatiefnemer dit doet, betaald hij zelfstandig de rekening van de projectmanager en dient dit dus niet verhaald te worden. Gemeenten zoals Eindhoven hanteren een eigen scan, Tilburg doet maatwerk.

Planschade:

- Hoe trachten de gemeente dit te regelen; planschadeverhaalsovereenkomst of anterieure overeenkomst? Waarom?
- Zijn er binnen uw gemeente vaker aanvragen schadevergoeding?
- Hoe gaat u hiermee om, indachtig het égalitébeginsel (MvT)?
- Is het resultaat dat merendeels wordt verhaald of blijft de gemeente nog wel eens zitten met schadevergoedingen?

De gemeente Tilburg sluit altijd vooraf een overeenkomst (vaak binnen de anterieure-overeenkomst). Er zijn niet veel aanvragen, momenteel speelt wel een interessant geval: het College van B en W kent een aanvraag tot schadevergoeding toe terwijl de ambtenaren dit niet adviseren. Dit kan een precedent werking scheppen, immers wordt deze vergoeding toe gekend vanwege relaties en niet juridisch correctheid. Verder is de initiatiefnemer altijd aansprakelijk middels overeenkomst.

Binnenplanse kosten

- Hoe gaat uw gemeente om met binnenplanse kosten?
- Worden er bewust bepaalde kosten niet verhaald (vanuit het bro mits anterieure fase)?
- Wordt binnenplanse verevening toegepast? (binnen plan gelijkheid rendabele en onrendabele)
- Hoe wordt deze omslagmethodiek binnen uw gemeente toegepast?

Verevening wordt niet toegepast vanuit de gemeente; dit is te complex, belangenverstrengeling, dus moeten ze zelf regelen B2B. Verder worden de apparaat en plankosten niet voldoende verhaald, gewoon omdat dit niet mogelijk is, het wordt gecompenseerd vanuit de algemene middelen en winst door gronduitgifte (zij hadden een ruime meevaller door verkoop van Essent Kabelcom (5% aandelen van 2,5 miljard winst) waarvan de gemeente nog steeds geniet). In voorbereiding op het plan, waarbij initiatiefnemers advies willen van gemeenten, hanteert de gemeente Tilburg een uniforme DVO.

Bovenwijkse voorzieningen

- Maakt de gemeente gebruik van het verhalen van bovenwijkse voorzieningen (Art. 6.2.5 Bro)? Waarom?
- Gebeurt dit op grond van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit?

Deze zijn voor de gemeente Tilburg vrij eenvoudig te verhalen (echter kan 85% niet verhaald worden; dit is niet mogelijk). De verliezen worden gecompenseerd vanuit algemene middelen en de hiertoe bestemde reserves, de gemeente Tilburg heeft het geluk een vrij rijke gemeente te zijn. De rekenmethodiek van de gemeente Tilburg staat in de nota systematiek kostenverhaal bovenwijkse voorzieningen. Dit verloopt via de Wro, waaronder de PPT-criteria en het draagkrachtbeginsel. I telgebieden, II inventarisatie bouwprogramma, III bovenwijkse voorzieningen inventariseren en toetsen of deze bij de nieuwe ontwikkelingen mogen worden toegerekend gerealiseerde, IV bovenwijkse voorzieningen inventariseren en toerekenen, V verwijderen van bovenwijkse voorzieningen die niet doorgaan, VI bovenwijkse voorzieningen die binnen 10 jaar worden gerealiseerd worden opgenomen, VII Nu is een actuele en complete lijst van bovenwijkse voorzieningen opgesteld. Voor alle bovenwijkse voorzieningen zijn (geactualiseerde) kostenramingen opgesteld passend bij het uitwerkingsniveau van de betreffende voorziening. Indien de voorziening gerealiseerd is, is gerekend met de werkelijke kosten. VIII Het opstellen van een taxatie van de verwervingskosten om zo de verwervingskosten van de benodigde gronden te bepalen. Indien de voorziening gerealiseerd is zijn de verwervingskosten in de werkelijke kosten opgenomen. IX Ontvangen bijdrage, subsidies en afschrijvingen aftrekken van de totale kosten om tot de netto investeringen uit te komen. X Het onderbouwen van de bovenwijkse voorzieningen per telgebied op de PPT-criteria. XI Door de bedragen bij elkaar op te tellen zijn de maximaal te verhalen kosten per telgebied en per bouwcategorie bepaald. XII Per bouwcategorie is een wegingsfactor vastgesteld op basis van de grondopbrengstpotentie, waarmee het draagkrachtbeginsel vorm krijgt.

Bovenplanse kosten

- Hoe gaat uw gemeente om met bovenplanse kosten dan wel bovenplanse verevening?
- Maakt u gebruik van financiële bijdrage in een fonds RO?
- Zijn verbanden duidelijk beschreven in de structuurvisie, tussen de RO en bijdrage?
- Gezien kosten alleen mogen vallen onder bovenwijkse voorzieningen óf financiële bijdrage RO, houdt uw gemeente rekening met dit onderscheid in de zin van dat hiervoor uniforme regelingen zijn ontwikkeld?

De gemeente werkt niet met een financiële bijdrage RO (bovenplanse verevening). Zij vragen wel een bijdrage aan een fonds (reserve) bovenwijkse voorzieningen. Het onderscheid verloopt wel soepel, immers is de post bovenwijkse voorzieningen: een voorziening t.b.v. twee of meer exploitatiegebieden, en is de post bovenplanse verevening: bijdragen aan ontwikkelingen van verschillende locaties, zonder dat deze in een exploitatiegebied hoeven te liggen. De vrijwillige financiële bijdrage RO (=bovenplanse verevening) wordt niet gevraagd.

VIII. Afsluitend

- Wat zou volgens jou de meest waardevolle tip zijn m.b.t. kostenverhaal?

Er wordt ook wel eens gesproken over een verkapte subsidie (staatsteun), namelijk dat de gemeente bijdraagt aan het bouw- en woonrijp maken van gronden en de kosten niet verhaald krijgt. Zo kan zij vooraf akkoord gaan met een lagere bijdrage, puur om de ontwikkeling te laten doorgaan (denk hierbij aan maatschappelijk relevante ontwikkelingen zoals een zwembad). Een gemeente moet deze ontwikkelingen met verlies realiseren, anders worden deze ontwikkelingen niet uitgevoerd. De gemeenten moeten wel oppassen hiermee, artikel 12 procedures moeten vermeden worden en afschrijven op gronden is niet wenselijk. Let hierop!

Extra vragen na aanleiding van feedback vanuit begeleiding:

Algemene informatie van gemeente en ondervraagde

- Hanteert de gemeente doelstellingen met betrekking tot kostenverhaal? Welke?

De exploitatieovereenkomst moet getekend zijn voordat het ontwerp bestemmingsplan in het college wordt vastgesteld. Voorkomen moet worden dat de gemeente Tilburg als organisatie kosten maakt, die niet worden vergoed. (willen meewerken maar geen risico lopen). De gemeente wenst zoveel mogelijk anterieur te regelen.

- Biedt het vormvrije karakter van het privaatrechtelijk spoor en het hierdoor ontbreken van een kader en normen, juist kansen of risico's in uw optiek? Welke kansen/risico's?

Geen antwoord

Exploitatiebijdrage: betaalmomenten en waarborgen

- Wordt bij de betaalmomenten onderscheid gemaakt in verschillende kosten? Waarom?

De plan en apparaatskosten worden berekend via PAK-scan. Hierbij wordt het bestemmingsplan niet meegenomen, want deze wordt betaald op basis van legesverordening, voorafgaand aan de start van bestemmingsplanprocedure. Bij de scan geldt de 25%-75%-regel: 25% van de kosten uit de PAK-scan worden door de gemeente gemaakt en dienen door de initiatiefnemer betaald te worden, waarvan 75% bij ondertekening van de exploitatieovereenkomst en het restant 4 weken na de vaststelling van het bestemmingsplan door de raad. Dit gaat nog steeds over de plan- en apparaatskosten. Wanneer de PAK-scan niet boven de 25.000EUR komt, dient het totaal betaald te worden bij ondertekening. Voor bijdrage aan de reserve 'bovenwijkse voorzieningen' geldt een 100% garantie voor vaststelling van het bestemmingsplan en dient het bedrag binnen te zijn voor afgifte van de omgevingsvergunning. De zekerheid omhelst een bankgarantie voor 100% van het bedrag, welke wordt afgegeven voordat het raadsvoorstel tot vaststelling van het bestemmingsplan wordt genomen (dus niet vaststelling van het bestemmingsplan). De 100% wordt afgebouwd door betaling of oplevering van het bouwprogramma. De regeling kwaliteitsverbetering landschap (RKL) bepaalt dat partijen een kwaliteitsverbetering dienen te realiseren ter grootte van een deel van de waardevermeerdering van de grond door de functieverandering. Dit geeft ook de grondslag voor een storting in een groenfonds buitengebied (in feite dus niet meer vrijwillig, door provinciaal beleid: bijdrage ruimtelijke ontwikkeling art. 6.24 lid 1 Wro). Deze bijdrage moet zijn gestort voor vaststelling van het ontwerpbestemmingsplan. Voor omvangrijke projecten is maatwerk voor plan- en apparaatskosten en zekerheidsstellingen voor het openbaar gebied mogelijk.

- Heeft de gemeente hierin zekerheden gebouwd, in het geval betaling achteraf plaatsvindt?

Voor het restant (de 25% van de 25%) wordt een bankgarantie afgegeven. Ook voor de bijdrage aan het groenfonds geldt de bankgarantie. Verder meer algemeen: voor de kosten voor het woonrijp maken geldt een bankgarantie. Deze dient te worden afgegeven voordat wordt gestart met de bouw, zo niet dan is dit een grond voor ontbinding van de overeenkomst (dit geldt alleen voor het woonrijp maken, aangezien de andere bankgaranties voor ondertekening worden afgegeven). Deze bankgarantie kan gekoppeld worden aan planfasering of woonrijpfasering. Andere zekerheidsstelling voor de exploitatiebijdrage en aanleg van het openbaar gebied/woonrijp maken door de initiatiefnemer zijn (volgorde van voorkeur): **I.** een concerngarantie bij een courante partij met een moedermaatschappij die zich garant wil stellen, die direct opeisbaar is en indien door een externe scan is aangetoond dat het concern voldoende sterk is, waarbij koppeling met een 403-verklaring (art. 2:403 BW) een mogelijkheid is (hierbij worden de jaarrekeningen van de moedermaatschappij en de dochter verweven (geconsolideerd) en de moeder hiernaast aangeeft garant te staan voor de dochter: dit staat ingeschreven in het handelsregister). **II.** Verkrijging van een eerste recht op hypotheek op de gronden van de initiatiefnemer. Deze twee maatregelen worden per situatie beoordeeld en ter besluitvorming aan het college voorgelegd. (dit zijn geen uitgangspunten).

Planschade: betaalmoment en waarborgen

- Vindt betaling plaats vooraf (planschaderisicoanalyse) of achteraf op basis van claims? Waarom?

Middels een planschadeverhaalsovereenkomst, waarbij het bedrag op basis van claims achteraf wordt betaald. (De schade is voor risico en aansprakelijkheid van de initiatiefnemer).

- Zijn hierin ook zekerheden gebouwd om betaling door de initiatiefnemer achteraf te waarborgen? Hoe gaat de gemeente te werk?

Dezelfde zekerheidsstellingen als hiervoor.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

- Hoe waarborgt u binnen de gemeente artikel 3:14 BW, waarmee de gemeente middels privaatrechtelijk spoor gehouden is aan publiekrechtelijke regels?

Geen antwoord

- Wordt er specifiek aandacht besteed aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur?

Geen antwoord

- Zijn er wel eens bezwaren of beroepen ingesteld op grond van deze beginselen? Zo ja, hoe is uw gemeente hiermee omgegaan?

Geen antwoord

Bijlage III

Gespreksverslag gemeente Maastricht

Deelnemers: Paula Alderden & Eugène Smeets

Functies: Vastgoedjurist team Vastgoed & Planologisch juridisch medewerker team Ontwerp

I. Algemeen grondexploitatie

Actief en faciliterend grondbeleid

- Volgt de gemeente een actief of passief grondbeleid en waarom?
- Is dit wel eens anders geweest en waarom die verandering?

De gemeenten Maastricht maakt gebruik van zowel actief als faciliterend grondbeleid, echter vindt momenteel meer faciliterend grondbeleid plaats. De oorzaak van deze verandering is onder andere de laddertoets ex art. 3.1.6 Bro, waardoor de gemeente Maastricht vaker een faciliterende rol neemt. Echter hangt de keuze van grondbeleid af van het project, immers hanteren zij momenteel actief grondbeleid bij een project om een asielzoekerscentrum te bewerkstelligen. In de praktijk heeft actief grondbeleid de gemeente Maastricht veel opgeleverd: het gemeentelijk ontwikkelingsbedrijf kon altijd kostendekkend opereren. Voor de toekomst is gekozen om de actieve rol te hanteren bij acht brandpunten en verder voornamelijk faciliterend op te treden. Echter dient dit per geval te worden gezien, zo is actief grondbeleid zeker mogelijk. Het is dan aan de raad om met een raadsbesluit hiervan af te wijken. De acht brandpunten zijn revitaliserende projecten, zonder een te verwachten rendement. Uiteindelijk zal hiervoor een bijdrage van ontwikkelende partijen worden geleverd. Door teruglopende opbrengstcapaciteit van de grondexploitaties is niet langer mogelijk om onrendabele delen van de vastgoedportefeuille uit de winst van de grondexploitatie te dekken. Ook laten veel partijen realisatie van projecten in Maastricht over aan de gemeente: zij trekken zich terug.

De gemeentelijke ervaring

- Wat is de ervaring van de gemeente wat betreft de materie van het kostenverhaal?
- Hanteert de gemeente doelstellingen met betrekking tot kostenverhaal? Welke?
- In hoeverre lukt het de doelstelling(en) van de gemeente te verwezenlijken?
- Hoe waarborgt u binnen de gemeente artikel 3:14 BW, waarmee de gemeente middels privaatrechtelijk spoor gehouden is aan publiekrechtelijke regels?
- Wordt er aandacht besteed aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur?
- Zijn er wel eens bezwaren of beroepen ingesteld op grond van deze beginselen? Zo ja, hoe is uw gemeente hiermee omgegaan?

De gemeente Maastricht geeft aan dat kostenverhaal met betrekking tot binnenstedelijke projecten lastiger is. Ondanks de complexiteit lukt het de gemeente wel om de kosten te verhalen, hiervoor maken zij ook een complexiteitsinschatting op basis van ervaring. Zo is het mogelijk vooraf goed voorbereid te zijn. Een doelstelling is om kwalitatief aantrekkelijk woon- en werkmilieu te kunnen bieden. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden nageleefd binnen de gemeente Maastricht, met name het zorgvuldigheidsbeginsel bij het opstellen van berekening en cetera en het gelijkheidsbeginsel bij verschillende projecten.

II. Publiek of privaatrechtelijk spoor

- Als kosten worden geheven, vindt dit dan plaats o.b.v. het privaatrechtelijke traject of via het publiekrechtelijke traject? Waarom die keuze?
- Hoe is uw ervaring hiermee?
- Biedt het vormvrije karakter van het privaatrechtelijk spoor en het hierdoor ontberen van een kader en normen, juist kansen of risico's in uw optiek? Welke kansen/risico's?
- Worden kosten verhaald zoals bedoeld in het Bro, of worden kosten alleen via de legesverordening geheven?

Het privaatrechtelijk spoor is primair, het exploitatieplan wordt wel gehanteerd als een schaduwplan om zo te garanderen dat de kosten van beide sporen even hoog zijn. Zo wenst de gemeente Maastricht niet meer te verhalen dan via het exploitatieplan zou kunnen, zo is er nooit sprake van baatafoming. De ervaring van de gemeente is wel dat het exploitatieplan aandacht verdient (o.a. als schaduwplan) vanwege de mogelijkheid tot fasering.

Het vormvrije karakter biedt meer kansen dan risico's, aldus in de optiek van de gemeente Maastricht. Echter legt de gemeente zichzelf wel beperkingen op door een vaste handelswijze, dit vormt ook een baat bij het vormvrije karakter, omdat de gemeente zo niet te maken heeft met een hoger publiekorgaan.

Anterieure overeenkomst (anderszins verzekerd: art. 6.12 lid 2 Wro jo art. 6.24 lid 1 Wro)

- Past uw gemeente de publiekrechtelijke regels van het exploitatieplan toe? (PPT-criteria, bovenplanse verevening)
- Kent uw gemeente een uniforme aanpak hierover, zoals een nota bovenplanse verevening?
- Hoe gaat uw gemeente om met initiatiefnemer tijdens de onderhandelingsfase?

De PPT-criteria worden gehanteerd waar het nodig is. Zo worden de criteria niet gehanteerd wanneer het gaat over een voorziening, die toerekenbaar is aan één initiatiefnemer. De gemeente Maastricht hanteert een kadernota 'Grond- en vastgoedbeleid Maastricht' waarin alle informatie staat verwerkt betreffende kostenverhaal.

Exploitatieplan (dwingend recht)

- Wordt het exploitatieplan meegenomen in het beleid of achterwege gelaten?
- Zijn er toekomstige plannen waarin het exploitatieplan een rol gaat spelen?
- Wordt er gebruikt gemaakt/rekening gehouden met de posterieure overeenkomst (afspraken over andere zaken: art. 6.24 lid 2 Wro)?

Het exploitatieplan vormt de 'stok achter de deur' binnen het beleid, zoals het bedoeld is vanuit de wetgever. De gemeente Maastricht hanteert een schaduwplan, wanneer dit op basis van complexiteit nodig wordt geacht.

III. Kostenverhaal

- Wordt er onderscheid gemaakt in de type plannen, op basis van bijvoorbeeld grootte?
- Waar ligt de grens van kostenverhaal bij een onderscheid zoals hierboven geschetst?
- Wordt binnen uw gemeente een helder onderscheid gemaakt tussen projecten op basis van de kruimelgevallenlijst en de uitzonderingen op exploitatieplan plicht volgens art. 6.2.1a Bro?

Er vindt een onderscheid plaats op basis van art. 6.2.1 jo 6.2.1a Bro. Zo vindt kostenverhaal van projecten onder de 10.000EUR plaats via leges. De grens ligt aldus in het verlengde van het wettelijk kader, indien hieraan wordt voldaan stelt de gemeente Maastricht geen verdere grenzen met betrekking tot de grens.

Het proces verloopt meestal zo: Allereerst een inschatting van slagingspercentage (25% en lager is kansloos), hierna een DVO in de vorm van een intentieovereenkomst, gevolgd door een quick scan uit te voeren voor het project en het opstellen van een exploitatieovereenkomst conform de plankostenscan (exclusief planschade).

Methodieken

- Hoe wordt de exploitatiebijdrage berekend? Welke methode wordt gehanteerd en waarom?
- Wordt art. 6.18 jo art. 6.19 Wro (berekening uitgiftecategorieën en exploitatiebijdrage per omgevingsvergunning) meegenomen in de methodiek?
- Wanneer wordt bijdrage op basis van de anterieure-overeenkomst voldaan door de initiatiefnemer?
- Wordt hierbij onderscheid gemaakt in verschillende kosten? Waarom?
- Hanteert de gemeente, vooraf ontwikkelingen starten maar na het sluiten van de anterieure-overeenkomst, een bedrag, welke de initiatiefnemer dient te betalen?
- Heeft de gemeente hierin zekerheden gebouwd, in het geval betaling achteraf plaatsvindt?
- Waarborgen deze zekerheden de betaling voldoende?
- Hoe gaat u om met het spanningsveld van enerzijds alle kosten verhalen en anderzijds de initiatiefnemer die het project financieel interessant wilt blijven vinden?
 - Hoe waarborg je dat de berekening van de kosten (methodiek zoals de Plankosten-scan) niet statisch wordt, maar flexibel blijft per project?

De gemeente Maastricht maakt gebruik van de plankostenscan. De reden is: het is met veel zorgvuldigheid bedacht vanuit het ministerie van VROM en goed gekeurd door de rechtspraak. Er is geen reden om dit niet te hanteren. Bovendien is het een bruikbaar instrument en bespaart het tijd, die anders zou zijn gebruikt om een eigen instrument te bedenken of een ander instrument te zoeken, welke niet zijn goed gekeurd door de rechtsprekende macht. Ook vanuit o.a. het gelijkheidsbeginsel is dit een prima instrument.

Wat betreft de betaling en de zekerheden geldt hiervoor een standaard regeling. De gemeente Maastricht eist betaling van de exploitatiebijdrage binnen vier weken na het vrijgeven van het concept ontwerp bestemmingsplan voor inspraak. Mocht betaling van de gehele exploitatiebijdrage niet plaatsvinden binnen vier weken, dan wordt het ontwerp bestemmingsplan niet onherroepelijk gemaakt en vindt het project geen doorgang. Op deze wijze is geen extra zekerheid nodig. Als uitzondering hierop is het mogelijk om voor grote projecten, afhankelijk de wijze van bestemmingsplanherziening, mogelijk om gefaseerd te betalen. Dit gebeurt echter niet snel.

De gemeente Maastricht laat wel de post plankostenschade buiten de plankostenscan, omdat dit per project varieert. De gemeente Maastricht hanteert geen nacalculatie, waarbij het risico dus voor de gemeente (bij een te kleine betaling) of voor de initiatiefnemer (bij een te grote betaling) is. Vooraf de ontwikkeling hanteert de gemeente altijd een intentieovereenkomst. Hierbij wordt middels inschatting van de benodigde uren een offerte ontwikkeld en achteraf een factuur toegezonden. Deze zijn vaak fors (10.000-20.000EUR) waardoor de gemeente niet serieuze initiatiefnemers weert.

Planschade:

- Hoe trachten de gemeente dit te regelen; planschadeverhaalsovereenkomst of anterieure overeenkomst? Waarom?
- Vindt betaling plaats vooraf (planschaderisicoanalyse) of achteraf op basis van claims? Waarom?
- Zijn er binnen uw gemeente vaker aanvragen tot schadevergoeding?
- Hoe gaat u hiermee om, indachtig het égalitébeginsel (MvT)?
- Is het resultaat dat merendeels wordt verhaald of blijft de gemeente nog wel eens zitten met schadevergoedingen?
- Zijn hierin ook zekerheden gebouwd om betaling door de initiatiefnemer achteraf te waarborgen? Hoe gaat de gemeente te werk?

Planschade wordt altijd verhaald via de anterieure-overeenkomst. Hierin wordt afgesproken dat de initiatiefnemer pas hoeft te betalen wanneer de schade ontstaat. Vooraf wordt daarom ook geen bedrag afgesproken en het wordt niet meegenomen in de plankostenscan. De gemeente blijft zo nooit zitten met planschadekosten en de initiatiefnemer betaalt nooit teveel. De zekerheden die hierbij gelden zijn de bankgarantie en de concerngarantie. De bankgarantie is de standaard en wordt het meest toegepast.

Binnenplanse kosten

- Hoe gaat uw gemeente om met binnenplanse kosten?
- Worden er bewust bepaalde kosten niet verhaald (vanuit het bro mits anterieure fase)?
- Wordt binnenplanse verevening toegepast? (binnen plan gelijkheid rendabele en onrendabele)
- Hoe wordt deze omslagmethodiek binnen uw gemeente toegepast?

De plankostenscan regelt de kosten toerekening. Hiernaast is binnen Maastricht vooral sprake van binnenstedelijke herontwikkeling. Binnenplanse verevening speelt niet meer een rol volgens mevrouw Alderden, doordat het niet strookt met het huidige beleid en de ladder.

Bovenwijkse voorzieningen

- Maakt de gemeente gebruik van het verhalen van bovenwijkse voorzieningen (Art. 6.2.5 Bro)? Waarom?
- Gebeurt dit op grond van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit?

Dit vindt zijn grondslag in de structuurvisie. Hiernaast zijn enkele bepalingen opgenomen in de kadernota 'Grond- en vastgoedbeleid Maastricht'. De PPT-criteria worden meegenomen, wanneer het geen voorziening betreft die uitsluitend toe te rekenen valt aan één initiatiefnemer. Verder beschikt de gemeente over een goede infrastructuur en heeft hier weinig mee te maken.

Bovenplanse kosten

- Hoe gaat uw gemeente om met bovenplanse kosten dan wel bovenplanse verevening?
- Maakt u gebruik van financiële bijdrage in een fonds RO?
- Zijn verbanden duidelijk beschreven in de structuurvisie, tussen de RO en bijdrage?
- Gezien kosten alleen mogen vallen onder bovenwijkse voorzieningen óf financiële bijdrage RO, houdt uw gemeente rekening met dit onderscheid in de zin van dat hiervoor uniforme regelingen zijn ontwikkeld?

De gemeente maakt geen gebruik van financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling en ook niet van een exploitatieplan, waardoor bovenplanse verevening in het geheel wegvalt. Hiervoor is dan ook geen nota opgesteld en niet meegenomen in de structuurvisie.

IV. Afsluitend

- Wat zou volgens jou de meest waardevolle tip zijn m.b.t. kostenverhaal?

Met het oog op de grootte van de gemeente Landgraaf en uit eigen ervaring, is de tip om met name te kijken naar opleidingen en cursussen. Deze hebben veel gedaan voor de ambtenaren binnen de gemeente Maastricht. Zo bestaan er incompany-trainingen van dhr. J. van den Brand die heel veel toegevoegde waarde kunnen leveren aan de gemeente en specifiek de ambtenaren. Deze trainingen gaan over van alles met betrekking tot kostenverhaal. Blijf verder altijd redelijk en overtuigend in de onderhandelingen en zorg dat je jouw recht kent en die van de initiatiefnemer. (ook http://www.woltersklower.nl/shop/opleidingen/product/REG014842/Alle_Opleidingen/antérieure-overeenkomsten?gclid=CI2C-43S6MsCFUyeGwodBv8KlQ)

Bijlage IV

Gespreksverslag gemeente Weert

Deelnemers: Peter Kuppens

Functies: Planeconoom

I. Algemeen grondexploitatie

Actief en faciliterend grondbeleid

- Volgt de gemeente een actief of passief grondbeleid en waarom?
- Is dit wel eens anders geweest en waarom die verandering?

De gemeente Weert is een actieve gemeente, waardoor zij oorspronkelijk veelal actief grondbeleid hanteerde. Na de crisis en andere omstandigheden is de gemeente meer faciliterend te werk gegaan, om zo minder risico te lopen. Vanuit het actief grondbeleid bezit de gemeente nog steeds veel gronden, waardoor er nog steeds sprake is van actief grondbeleid, maar zij wensen zoveel mogelijk te faciliteren. PPS constructies hanteert de gemeente Weert niet.

De gemeentelijke ervaring

- Wat is de ervaring van de gemeente wat betreft de materie van het kostenverhaal?
- Hanteert de gemeente doelstellingen met betrekking tot kostenverhaal? Welke?
- In hoeverre lukt het de doelstelling(en) van de gemeente te verwezenlijken?
- Hoe waarborgt u binnen de gemeente artikel 3:14 BW, waarmee de gemeente middels privaatrechtelijk spoor gehouden is aan publiekrechtelijke regels?
- Wordt er aandacht besteed aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur?
- Zijn er wel eens bezwaren of beroepen ingesteld op grond van deze beginselen? Zo ja, hoe is uw gemeente hiermee omgegaan?

De gemeentelijke ervaring is goed. De doelstellingen behelzen vooral het zoveel mogelijk doorleggen van kosten naar de private ondernemer, in ieder geval zover wettelijk is toegestaan. De gemeente Weert zoekt hier wel de grens van op, zo verhalen zij zoveel als mogelijk is. Er wordt geen specifieke aandacht besteed aan de abbb's, omdat er weinig klachten over binnen komen (er werden twee gevallen genoemd). De gemeente tracht onder andere gelijkheid en dergelijken te waarborgen door het zo goed als mogelijk door te berekenen van kosten en te verantwoorden, maar de abbb's worden niet specifiek genoemd in een overeenkomst of dergelijken.

II. Publiek of privaatrechtelijk spoor

- Als kosten worden geheven, vindt dit dan plaats o.b.v. het privaatrechtelijke traject of via het publiekrechtelijke traject? Waarom die keuze?
- Hoe is uw ervaring hiermee?
- Biedt het vormvrije karakter van het privaatrechtelijk spoor en het hierdoor ontberen van een kader en normen, juist kansen of risico's in uw optiek? Welke kansen/risico's?
- Worden kosten verhaald zoals bedoeld in het Bro, of worden kosten alleen via de legesverordening geheven?

De gemeente Weert maakt gebruik van het privaatrechtelijk traject in de vorm van een anterieure-overeenkomst. De heer Kuppens is van mening van het zowel risico's als kansen biedt, omdat het vormvrije karakter meer beoogt te verhalen maar tevens het risico aanwezig is dat er juist minder wordt verhaald (immers geeft de wet gaten, waardoor geen dwingende bepalingen bestaan voor het anterieure-traject behalve het verhalen middels een exploitatieplan als de gemeente niet slaagt in kostenverhaal).

Anterieure overeenkomst (anderszins verzekerd: art. 6.12 lid 2 Wro jo art. 6.24 lid 1 Wro)

- Past uw gemeente de publiekrechtelijke regels van het exploitatieplan toe? (PPT-criteria, bovenplanse verevening)
- Kent uw gemeente een uniforme aanpak hierover, zoals een nota bovenplanse verevening?
- Hoe gaat uw gemeente om met initiatiefnemer tijdens de onderhandelingsfase?

De PPT-criteria wordt toegepast en er wordt altijd gekeken naar woningbouwcategorieën, zo kan een initiatiefnemer niet alleen de rendabele projecten realiseren (ook sociale kwesties moeten gerealiseerd worden). Hiervoor kan de gemeente eisen stellen. Er wordt weinig gekeken naar nacalculatie. Verder hanteert de gemeente een nota Grondbeleid waarin een uniforme aanpak is verwezenlijkt omtrent kostenverhaal, maar de gemeente ontbeert een nota bovenwijkse voorzieningen en dergelijken (wel een structuurvisie voor fondsen) waardoor een uniforme rekenmethode achterwege blijft. De gemeente kijkt per project, maar hanteert altijd de '18EUR regeling' per vierkante meter, ook voor woningen. Het project moet deze kosten wel kunnen dragen.

Exploitatieplan (dwingend recht)

- Wordt het exploitatieplan meegenomen in het beleid of achterwege gelaten?
- Zijn er toekomstige plannen waarin het exploitatieplan een rol gaat spelen?
- Wordt er gebruikt gemaakt/rekening gehouden met de posterieure overeenkomst (afspraken over andere zaken: art. 6.24 lid 2 Wro)?

Er wordt geen schaduwplan opgesteld, de gemeente kijkt per project en hanteert de kostenlijst vanuit de Bro als basis. Er wordt dus geen rekening gehouden met de exploitatieplan en haar dwingend recht.

III. Kostenverhaal

- Wordt er onderscheid gemaakt in de type plannen, op basis van bijvoorbeeld grootte?
- Waar ligt de grens van kostenverhaal bij een onderscheid zoals hierboven geschetst?
- Wordt binnen uw gemeente een helder onderscheid gemaakt tussen projecten op basis van de kruimelgevallenlijst en de uitzonderingen op exploitatieplan plicht volgens art. 6.2.1a Bro?

Op basis van de wet worden kleine projecten geconfronteerd met de leges i.p.v. kostenverhaal. Deze worden afgehandeld bij de beleidsafdeling, waardoor grote projecten worden doorverwezen naar het (soort van) grondbedrijf. Bij deze projecten wordt intensief gekeken naar het kostenverhaal en de anterieure-overeenkomst. Ongetwijfeld hanteert de beleidsafdeling de wettelijke grondslagen zoals 6.2.1a Bro. Maar ook voor een woning wordt de 18 eur per vierkante meter gevraagd.

Methodieken

- Hoe wordt de exploitatiebijdrage berekend? Welke methode wordt gehanteerd en waarom?
- Wordt art. 6.18 jo art. 6.19 Wro (berekening uitgiftecategorieën en exploitatiebijdrage per omgevingsvergunning) meegenomen in de methodiek?
- Wanneer wordt bijdrage op basis van de anterieure-overeenkomst voldaan door de initiatiefnemer?
- Wordt hierbij onderscheid gemaakt in verschillende kosten? Waarom?
- Hanteert de gemeente, vooraf ontwikkelingen starten maar na het sluiten van de anterieure-overeenkomst, een bedrag, welke de initiatiefnemer dient te betalen?
- Heeft de gemeente hierin zekerheden gebouwd, in het geval betaling achteraf plaatsvindt?
- Waarborgen deze zekerheden de betaling voldoende?
- Hoe gaat u om met het spanningsveld van enerzijds alle kosten verhalen en anderzijds de initiatiefnemer die het project financieel interessant wilt blijven vinden?
 - Hoe waarborg je dat de berekening van de kosten (methodiek zoals de Plankosten-scan) niet statisch wordt, maar flexibel blijft per project?

De berekening is per partij anders, zo hanteert een collega wel de plankosten-scan maar de heer Kuppens vindt dat hier te hoge bedragen uitkomen. Zo wordt eerder gekozen voor een kostenraming, welke de partijen vrijwel altijd accepteren mits er sprake is van een plafond (waarboven de gemeente geen kosten meer verhaalt). Er worden geen telgebieden/uitgiftegebieden gerealiseerd, zoals de Wro voorschrijft, omdat dit teveel werk is voor het aantal projecten en de gemeente. Wanneer er alleen sprake is van medewerking aan een bestemmingsplan vindt dit plaats op basis van leges, zo wordt hiervoor geen contract afgesloten. De gemeente hanteert wel een intentieovereenkomst vooraf, waarin staat vermeld hoe medewerking wordt verleend en hoe dit wordt bekostigd. In het algemeen wordt per jaar, half jaar of anders een factuur aan de partij toegestuurd waarin de kosten vanuit de anterieure-overeenkomst worden vermeld. Dit vindt altijd plaats en zo wordt vaak achteraf of tussentijds betaald. De zekerheden hiervoor zijn altijd een bankgarantie en concerngarantie (indien mogelijk), het kan ook zijn dat een hypotheekgarantie wordt geëist. Faillissement maakt kostenverhaal soms wel lastig, maar verder werken de zekerheden wel voldoende. Verder wordt de intentieovereenkomst niet geëist als het een groot project en een serieuze initiatiefnemer betreft. Dan wordt direct een anterieure-overeenkomst opgesteld en komen partijen om de tafel.

Van belang is dat de intentieovereenkomst gebaseerd is op de grootte en onzekerheid van het project: bestaan er risico's dan vindt de intentieovereenkomst plaats. Het factureren gebeurt vooral om projecten die stuklopen toch te laten meebetalen, door tussentijds een bijdrage te eisen op basis van factuur. Separate planschadeverhaalovereenkomst geldt voor kleine projecten.

Planschade:

- Hoe trachten de gemeente dit te regelen; planschadeverhaalsovereenkomst of anterieure overeenkomst? Waarom?
- Vindt betaling plaats vooraf (planschaderisicoanalyse) of achteraf op basis van claims? Waarom?
- Zijn er binnen uw gemeente vaker aanvragen tot schadevergoeding?
- Hoe gaat u hiermee om, indachtig het égalitébeginsel (MvT)?
- Is het resultaat dat merendeels wordt verhaald of blijft de gemeente nog wel eens zitten met schadevergoedingen?
- Zijn hierin ook zekerheden gebouwd om betaling door de initiatiefnemer achteraf te waarborgen? Hoe gaat de gemeente te werk?

Planschade wordt meestal in een anterieure-overeenkomst gegoten (de gemeente streeft naar het realiseren van één overeenkomst). Dan gelden dezelfde zekerheden ook voor de planschade. De gemeente heeft één keer vooraf een vergoeding geëist, maar doet dit nu achteraf op basis van claims. Deze methode werkt prima en de gemeente blijft niet zitten met schadevergoedingen.

Binnenplanse kosten

- Hoe gaat uw gemeente om met binnenplanse kosten?
- Worden er bewust bepaalde kosten niet verhaald (vanuit het bro mits anterieure fase)?
- Wordt binnenplanse verevening toegepast? (binnen plan gelijkheid rendabele en onrendabele)
- Hoe wordt deze omslagmethodiek binnen uw gemeente toegepast?

De kosten vanuit art. 6.2.4 Bro worden gezien als minimum, waarnaast extra bijdragen worden gevraagd indien dit kan (hiervoor is immers de mogelijkheid). Er wordt een zeker soort van verevening nagestreefd: onrendabele projecten vinden doorgaan wanneer er een rendabel project tegenover staat. Dit wordt binnen het bestemmingsplan gerealiseerd, waarbij het lijkt alsof er soms binnenplannen en soms bovenplannen wordt verevend. Er wordt geen bijdrage van rendabele projecten gerealiseerd om de onrendabele te financieren, waarbij er theoretisch gezien geen binnenplanse verevening plaatsvindt.

Bovenwijkse voorzieningen

- Maakt de gemeente gebruik van het verhalen van bovenwijkse voorzieningen (Art. 6.2.5 Bro)?
Waarom?
- Gebeurt dit op grond van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit?

Ja, omdat de gemeente wenst dat de initiatiefnemers zoveel mogelijk garant staan hiervoor. Echter blijkt uit de praktijk dat de verhaalbaarheid laag is (met name is de proportionaliteit moeilijk hard te maken, immers worden geen huizen of weggebruikers geteld waardoor niet kan worden aangegeven hoeveel % elke ontwikkelaar garant dient te staan). PPT criteria worden overal gehanteerd dus ook hier, waardoor verhaalbaarheid lastig is. De gemeente hanteert eigen percentages, welke weinig fundering bezitten. Zo nemen zij ook een deel van de kosten voor rekening. Zo kan het zijn dat 25% gedekt wordt vanuit de algemene middelen en 75% vanuit de initiatiefnemer. Het komt echter ook vaak voor dat de gemeente zelf eigenaar is van de grond (zie actief grondbeleid) waardoor zij zelf opdraait voor de kosten van de voorziening (evt. bovenwijken). De gemeente wilde een nota ontwikkelen echter is dit niet gelukt, zo staat het alleen vernoemd in de structuurvisie. Bovendien is er nog weinig sprake van investeringen, omdat al veel gerealiseerd is. Zo heeft deze post ook geen echte noodzaak.

Bovenplanse kosten

- Hoe gaat uw gemeente om met bovenplanse kosten dan wel bovenplanse verevening?
- Maakt u gebruik van financiële bijdrage in een fonds RO?
- Zijn verbanden duidelijk beschreven in de structuurvisie, tussen de RO en bijdrage?
- Gezien kosten alleen mogen vallen onder bovenwijkse voorzieningen óf financiële bijdrage RO, houdt uw gemeente rekening met dit onderscheid in de zin van dat hiervoor uniforme regelingen zijn ontwikkeld?

De gemeente past verevening toe middels twee fondsen, waarvoor een bijdrage wordt gevraagd. Dit zijn het kwaliteitsfonds buitengebied (op basis van het Lkm) en het groenfonds stedelijk binnen gebied. (zie structuurvisie 2025). Voor het buitengebied wordt het groen beschermd middels een kwaliteitsfonds buitengebied. Dit hangt echter van het project af, gewenst is dat de initiatiefnemer het groen zelf realiseert. Dit wil Weert ook voor het stedelijk binnengebied maar dit groenfonds is nog niet gerealiseerd. Het groenfonds ontbeert namelijk een uitvoeringsparagraaf, waarin een onderbouwing wordt gegeven t.a.v. van de projecten die een afdracht eisen. Vanwege dat gegeven wordt hedendaags een bijdrage van 18 EUR gevraagd van elk bouwplan, waarmee de gemeente zich inzet voor gewenste ontwikkelingen. Dit is een regeling die is afgeleid van de tijd voor de Wro, welke op basis van ambtelijke overeenstemming is blijven bestaan. Hierbij geldt geen uitvoeringsparagraaf en een geen onderbouwing, vandaar dat de gemeente voornemens is het binnenstedelijk fonds te realiseren. Van belang is dat het plan de bijdrage kan dragen, het moet dus niet het plan doodrekenen. De verantwoording vindt plaats in de structuurvisie, zoals bepaalt, waar wordt aangegeven dat de gemeente een bijdrage verlangt (als de initiatiefnemer zelf geen compensatie kan realiseren voor groen (bijvoorbeeld)) voor opgesomde projecten in het kwaliteitsmenu. De projecten maken alleen kans op een bijdrage als zij in eigendom zijn van de gemeente, anders worden zij direct gekoppeld aan het project en wordt zo een bijdrage geleverd. Tot nu toe werkt dit. De projecten zwakken alleen af, omdat veelal gerealiseerd is.

IV. Afsluitend

- Wat zou volgens jou de meest waardevolle tip zijn m.b.t. kostenverhaal?

De heer Kuppens geeft aan dat het vastleggen van alle afspraken in een duidelijk een zeer concreet contract essentieel is (anterieure-overeenkomst). Vooral letten op de aflooptermijn, omdat het veelal onduidelijk is voor initiatiefnemers wanneer ondersteuning vanuit de gemeente op grond van het contract stopt. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de markt verandert, dan moet de gemeente goed opletten dat duidelijk afspraken over einde van het contract en dergelijken zijn afgesproken, waardoor de initiatiefnemer niet bij de gemeente kan aankloppen voor extra ondersteuning terwijl het contract ten einde is. Hierdoor moeten de risico's ook duidelijk afgesproken zijn en helder voor iedere partij (wie draagt welk risico). Nacalculatie blijkt een onderwerp waar te weinig naar wordt gekeken, dit verdient aandacht (zei dhr. Kuppens nog snel aan het einde). Gedacht kan worden aan het feit dat gemeenten vaak te weinig kostenverhalen en nacalculatie ervoor kan zorgen dat bij te weinig kostenverhaal de partij extra dient na te komen, zo staat de gemeente niet met lege handen.

Bijlage V

Gespreksverslag gemeente Vaals

Deelnemer: mr. Sanne Pieters

Functie: Beleidsadviseur Ruimtelijke Ordening

I. Algemeen grondexploitatie

Actief en faciliterend grondbeleid

- Volgt de gemeente een actief of passief grondbeleid en waarom?
- Is dit wel eens anders geweest en waarom die verandering?

De gemeente Vaals hanteert een passief grondbeleid, waardoor de gemeente zich niet richt op het verwerven en exploiteren van gronden ten behoeve van stedelijke (her)ontwikkeling, hetgeen actief grondbeleid inhoudt. Hiervoor gelden wel enkele uitzonderingen, zoals enkele gemeentegronden die voornamelijk worden ingezet voor studentenaccommodatie. Deze gronden worden bouwrijp verkocht aan ontwikkelaars die het woonrijp maken regelt.

De gemeentelijke ervaring

- Wat is de ervaring van de gemeente wat betreft de materie van het kostenverhaal?
- Hanteert de gemeente doelstellingen met betrekking tot kostenverhaal? Welke?
- In hoeverre lukt het de doelstelling(en) van de gemeente te verwezenlijken?
- Hoe waarborgt u binnen de gemeente artikel 3:14 BW, waarmee de gemeente middels privaatrechtelijk spoor gehouden is aan publiekrechtelijke regels?
- Wordt er aandacht besteed aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur?
- Zijn er wel eens bezwaren of beroepen ingesteld op grond van deze beginselen? Zo ja, hoe is uw gemeente hiermee omgegaan?

De gemeentelijke ervaring is vooral dat de gemeente vaak ad hoc reageert, waarmee wordt bedoeld dat het per project afhankelijk is welke kosten verhaald worden en welke niet. Hierdoor ontstaan veel gemiste kansen. De kosten die verhaald worden bestaan veelal uit het regelen van planschade en aansluiting op het gemeentelijk riool. Het eventueel bouw- of woonrijp maken valt hier ook onder, maar dan wordt alles geregeld via een uitgifteprijs. Binnen de gemeente Vaals ontbreekt ook beleid omtrent de te verhalen kosten, waardoor er geen doelstellingen bestaan. De publiekrechtelijke regels worden impliciet nageleefd, maar door het ontberen van beleid wordt hier niet expliciet aandacht aan besteed. Mevrouw Pieters geeft wel aan dat deze natuurlijk wel worden nageleefd, zo hoort het ook. Hierop moet de initiatiefnemer echter wel vertrouwen, aangezien er geen nota ter voorlichting bestaat. Er zijn nog geen bezwaren of beroepen op basis daarvan opgesteld.

II. Publiek of privaatrechtelijk spoor

- Als kosten worden geheven, vindt dit dan plaats o.b.v. het privaatrechtelijke traject of via het publiekrechtelijke traject? Waarom die keuze?
- Hoe is uw ervaring hiermee?
- Biedt het vormvrije karakter van het privaatrechtelijk spoor en het hierdoor ontberen van een kader en normen, juist kansen of risico's in uw optiek? Welke kansen/risico's?
- Worden kosten verhaald zoals bedoeld in het Bro, of worden kosten alleen via de legesverordening geheven?

Kostenverhaal vindt plaats middels een anterieure-overeenkomst, oftewel het privaatrechtelijk traject. Het vormvrije karakter geeft vooral kansen, omdat een gemeente en een initiatiefnemer dan gezamenlijk over de kosten kunnen praten en zaken kunnen afspreken. In het geval van de gemeente Vaals versnelt dit ook het verhalen van de kosten. Een risico is wel dat er te gemakkelijk over de kostenposten kan worden gedaan, waardoor de gemeente achteraf met een negatief saldo kan zitten. Dit hangt ook samen met het ad hoc handelen van de gemeente Vaals. Een ander voordeel is ook dat er onderhandeld kan worden over de kosten die bij het realiseren van een 'rotte plek' binnen de gemeenschap ontstaan, waardoor de initiatiefnemer een voordeliger aanbod krijgt en de gemeente een betere bestemming van die rotte plek.

De kosten voor de plan- en apparaatskosten worden enkel via de legesverordening geheven. Deze zaken worden ook niet geregeld in de exploitatieovereenkomst.

Anterieure overeenkomst (anderszins verzekerd: art. 6.12 lid 2 Wro jo art. 6.24 lid 1 Wro)

- Past uw gemeente de publiekrechtelijke regels van het exploitatieplan toe? (PPT-criteria, bovenplanse verevening)
- Kent uw gemeente een uniforme aanpak hierover, zoals een nota bovenplanse verevening?
- Hoe gaat uw gemeente om met initiatiefnemer tijdens de onderhandelingsfase?

De eerste twee vragen kennen een negatief antwoord. De gemeente past de publiekrechtelijke regels, zoals de PPT-criteria, niet toe. Ook kent de gemeente geen uniforme aanpak, zoals een nota kostenverhaal. Zij kent een grondnota en een structuurvisie. Gedurende de onderhandelingen wordt er vooral gevoelsmatig en ad hoc de kosten besproken. In de grondnota staat veel theorie uitgewerkt, ook is er een uitvoering gegeven aan de wijze van kostenverhaal en de berekening.

Exploitatieplan (dwingend recht)

- Wordt het exploitatieplan meegenomen in het beleid of achterwege gelaten?
- Zijn er toekomstige plannen waarin het exploitatieplan een rol gaat spelen?
- Wordt er gebruikt gemaakt/rekening gehouden met de posterieure overeenkomst (afspraken over andere zaken: art. 6.24 lid 2 Wro)?

Er is nog nooit een exploitatieplan vastgesteld of een poging tot gedaan, ook wordt dit niet overwogen.

III. Kostenverhaal

- Wordt er onderscheid gemaakt in de type plannen, op basis van bijvoorbeeld grootte?
- Waar ligt de grens van kostenverhaal bij een onderscheid zoals hierboven geschetst?
- Wordt binnen uw gemeente een helder onderscheid gemaakt tussen projecten op basis van de kruimelgevallenlijst en de uitzonderingen op exploitatieplan plicht volgens art. 6.2.1a Bro?

Er wordt geen onderscheid gemaakt op basis van de grootte van de typen plannen. Binnen het beleid is er ook weinig aandacht voor de uitzonderingen op exploitatieplan plicht en het hanteren van een onderscheid tussen grote en kleine bouwplannen. Hierdoor wordt er iedere keer ad hoc besloten of kostenverhaal moet of niet.

Methodieken

- Hoe wordt de exploitatiebijdrage berekend? Welke methode wordt gehanteerd en waarom?
- Wordt art. 6.18 jo art. 6.19 Wro (berekening uitgiftecategorieën en exploitatiebijdrage per omgevingsvergunning) meegenomen in de methodiek?
- Wanneer wordt bijdrage op basis van de anterieure-overeenkomst voldaan door de initiatiefnemer?
- Wordt hierbij onderscheid gemaakt in verschillende kosten? Waarom?
- Hanteert de gemeente, vooraf ontwikkelingen starten maar na het sluiten van de anterieure-overeenkomst, een bedrag, welke de initiatiefnemer dient te betalen?
- Heeft de gemeente hierin zekerheden gebouwd, in het geval betaling achteraf plaatsvindt?
- Waarborgen deze zekerheden de betaling voldoende?
- Hoe gaat u om met het spanningsveld van enerzijds alle kosten verhalen en anderzijds de initiatiefnemer die het project financieel interessant wilt blijven vinden?
 - Hoe waarborg je dat de berekening van de kosten (methodiek zoals de Plankosten-scan) niet statisch wordt, maar flexibel blijft per project?

De gemeente Vaals hanteert geen standaard methodiek, maar werkt vooral ad hoc. De exploitatiebijdrage wordt hierdoor ook ad hoc berekend en deels gevoelsmatig bepaalt. Voorheen was het zo dat het bedrag weinig motivering en berekening kende, maar tegenwoordig wordt hier wel meer aandacht aan besteed. De leges bepalen de plan- en apparaatskosten en verder zijn de kosten van de riolering vaak van belang, meer kosten worden niet verhaald.

Als zekerheid eist de gemeente bijna altijd een bankgarantie. Dit gebeurt niet altijd, omdat enerzijds de banken soms moeilijk doen, anderzijds sommige initiatieven te klein zijn volgens de gemeente Vaals. Bij deze uitzonderingen doet de gemeente niet moeilijk, indien zij vertrouwen heeft in het project. Tot op heden waarborgen deze zekerheden de exploitatiebijdrage voldoende. De bankgarantie komt in de praktijk binnen de gemeente Vaals niet vaak voor.

Planschade:

- Hoe trachten de gemeente dit te regelen; planschadeverhaalsovereenkomst of anterieure overeenkomst? Waarom?
- Vindt betaling plaats vooraf (planschaderisicoanalyse) of achteraf op basis van claims? Waarom?
- Zijn er binnen uw gemeente vaker aanvragen tot schadevergoeding?
- Hoe gaat u hiermee om, indachtig het égalitébeginsel (MvT)?
- Is het resultaat dat merendeels wordt verhaald of blijft de gemeente nog wel eens zitten met schadevergoedingen?
- Zijn hierin ook zekerheden gebouwd om betaling door de initiatiefnemer achteraf te waarborgen? Hoe gaat de gemeente te werk?

Voor planschade bestaat een aparte verordening, waarin alle regels staan beschreven. Hierdoor wordt de planschade ook altijd separaat geregeld, middels een planschadeverhaalsovereenkomst. Als hoofdregel wordt de planschade pas betaald, wanneer zich claims voordoen. Echter mocht er een te groot risico bestaan, dan wordt er een risicoanalyse gedaan, waarna besloten wordt of dit vooraf of achteraf geregeld kan worden. Tot dus ver wordt alles verhaald.

Binnenplanse kosten

- Hoe gaat uw gemeente om met binnenplanse kosten?
- Worden er bewust bepaalde kosten niet verhaald (vanuit het bro mits anterieure fase)?
- Wordt binnenplanse verevening toegepast? (binnen plan gelijkheid rendabele en onrendabele)
- Hoe wordt deze omslagmethodiek binnen uw gemeente toegepast?

Binnen de gemeente Vaals wordt hier weinig aandacht aan besteed, zoals hiervoor is aangegeven. Dit gebeurt veelal ad hoc en gevoelsmatig, waardoor er weinig met de Wro en het Bro wordt gedaan en er weinig sprake is van echte binnenplanse kosten.

Bovenwijkse voorzieningen

- Maakt de gemeente gebruik van het verhalen van bovenwijkse voorzieningen (Art. 6.2.5 Bro)? Waarom?
- Gebeurt dit op grond van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit?

Er wordt niets aan bovenwijkse voorzieningen gedaan qua kostenverhaal. Dit is in principe ook niet nodig, omdat er een provinciale weg aanwezig is, waardoor de infrastructuur prima geregeld is. Ook is er veel buitengebied, waardoor er weinig (bovenwijkse) voorzieningen worden gerealiseerd. Wel wordt de ontsluiting op de gemeentelijke riolering verhaald op de initiatiefnemer. (deze heeft echter geen bovenwijks karakter).

Bovenplanse kosten

- Hoe gaat uw gemeente om met bovenplanse kosten dan wel bovenplanse verevening?
- Maakt u gebruik van financiële bijdrage in een fonds RO?
- Zijn verbanden duidelijk beschreven in de structuurvisie, tussen de RO en bijdrage?
- Gezien kosten alleen mogen vallen onder bovenwijkse voorzieningen óf financiële bijdrage RO, houdt uw gemeente rekening met dit onderscheid in de zin van dat hiervoor uniforme regelingen zijn ontwikkeld?

Van bovenplanse verevening of een financiële bijdrage aan RO is ook geen sprake. Wel wordt een fondsstorting verlangd, wanneer het Limburgs kwaliteitsmenu van toepassing is. Deze storting wordt echter buiten de exploitatie gehouden.

IV. Afsluitend

- Wat zou volgens jou de meest waardevolle tip zijn m.b.t. kostenverhaal?

Mevrouw Pieters gaf de volgende tip(s) mee. Allereerst is het belangrijk om de ontwikkelaar ook kritisch te bekijken en deze niet puur te vriend te houden vanwege weinig initiatiefnemers. De uitzondering hierop is wanneer een initiatiefnemer, zoals vaak bij gemeenten gebeurt, bij het bestuur zijn praatje gaat houden en het bestuur zo het ambtelijke apparaat onder druk gaat zetten.

Bijlage VI

Gespreksverslag gemeente Eindhoven

Deelnemer: ir. Solange Beekman

Functie: Afdelingshoofd Ruimtelijke Ordening

V. Algemeen grondexploitatie

Actief en faciliterend grondbeleid

- Volgt de gemeente een actief of passief grondbeleid en waarom?
- Is dit wel eens anders geweest en waarom die verandering?

De gemeente Eindhoven hanteert een actief grondbeleid, echter hangt dit van de situatie af. Er is geen uitgesproken beleid, maar actief is wel de voorkeur. Gedurende de geschiedenis heeft de gemeente amper afgewaardeerd op gronden en dit loont nu, aangezien de vraag naar de gronden steeds toeneemt. Hierdoor blijft actief grondbeleid ook een aantrekkelijke optie. Binnen de gemeente zijn namelijk heel veel initiatieven, zowel grote als kleine. Een aantekening: voorheen kwam grondonteigening weinig voor, nu juist meer.

Mevrouw Beekman geeft ook aan dat het gehele grondbeleid staat of valt met de professionele inrichting van de organisatie, hetgeen later terug komt in hoe de gemeente Eindhoven aan het grondbeleid en kostenverhaal invulling geeft.

De gemeentelijke ervaring

- Wat is de ervaring van de gemeente wat betreft de materie van het kostenverhaal?
- Hanteert de gemeente doelstellingen met betrekking tot kostenverhaal? Welke?
- In hoeverre lukt het de doelstelling(en) van de gemeente te verwezenlijken?
- Hoe waarborgt u binnen de gemeente artikel 3:14 BW, waarmee de gemeente middels privaatrechtelijk spoor gehouden is aan publiekrechtelijke regels?
- Wordt er aandacht besteed aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur?
- Zijn er wel eens bezwaren of beroepen ingesteld op grond van deze beginselen? Zo ja, hoe is uw gemeente hiermee omgegaan?

De ervaring van mevrouw Beekman is dat alles staat of valt met de professionele inrichting van de organisatie, zoals al kort boven is aangegeven. Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente Eindhoven heel veel waarde hecht aan bureaucratie, hetgeen ontzettend belangrijk is voor een juiste raming en calculatie van de kosten. Instrumenten hierbij zijn: tijdschrijftabellen, uurtarief tabellen en een eigen kostensoortenlijst. Verder wordt er niet expliciet aandacht besteed aan de abbb's en art. 3:14 BW, ook zijn er geen bezwaren of beroepen ingesteld op grond van die begrippen. Door de professionaliteit van de afdeling wordt ook daaraan voldaan. Immers wordt alles secuur bijgehouden en opgesteld, waardoor het voor iedereen duidelijk is waaruit de exploitatiebijdrage bestaat.

VI. Publiek of privaatrechtelijk spoor

- Als kosten worden geheven, vindt dit dan plaats o.b.v. het privaatrechtelijke traject of via het publiekrechtelijke traject? Waarom die keuze?
- Hoe is uw ervaring hiermee?
- Biedt het vormvrije karakter van het privaatrechtelijk spoor en het hierdoor ontberen van een kader en normen, juist kansen of risico's in uw optiek? Welke kansen/risico's?
- Worden kosten verhaald zoals bedoeld in het Bro, of worden kosten alleen via de legesverordening geheven?

De gemeente Eindhoven regelt alles het liefst middels een anterieure-overeenkomst. De ervaring hiermee is zeer positief en het geeft ruimte om zelf een invulling te geven, in samenspraak met de initiatiefnemer, aan het kostenverhaal. De gemeente Eindhoven biedt wel iets exclusiefs aan, namelijk een voorfinancierings-krediet van 50.000 EUR. Dit krediet is voor veel initiatiefnemers noodzakelijk, omdat het geld dat voor de gemeente noodzakelijk is om haar ambtenaren te laten, nog niet aanwezig is. Hiermee kan de gemeente al beginnen met werken, waarmee de initiatiefnemer nog even de tijd krijgt om het geld bijeen te krijgen en de gemeente voor haar uren te betalen. Door het voorfinancierings-krediet krijgen meer initiatiefnemers een kans.

Binnen de gemeente kunnen kosten op drie wijzen worden verhaald: I. via uitgifte, II. Via leges, waaronder veel projecten vallen (ook grote projecten, zie kruimelgevallenlijst Bor), III. Via leges maar waarnaast een anterieure-overeenkomst wordt gesloten, waarin alleen de kosten van de projectcoördinator worden opgenomen en IV. Via een anterieure-overeenkomst indien bij een project een actieve gemeente gewenst is (veel plan- en apparaatskosten worden gemaakt).

Anterieure overeenkomst (anderszins verzekerd: art. 6.12 lid 2 Wro jo art. 6.24 lid 1 Wro)

- Past uw gemeente de publiekrechtelijke regels van het exploitatieplan toe? (PPT-criteria, bovenplanse verevening)
- Kent uw gemeente een uniforme aanpak hierover, zoals een nota bovenplanse verevening?
- Hoe gaat uw gemeente om met initiatiefnemer tijdens de onderhandelingsfase?

Mevrouw Beekman geeft aan dat de gemeente optreedt als opdrachtnemer en de initiatiefnemer als opdrachtgever. Hierdoor selecteert de gemeente de passende initiatieven, die passen binnen de gemeente Eindhoven, omdat de gemeente Eindhoven beschikt over vrij veel initiatieven. De PPT-criteria worden wel altijd meegenomen bij het berekenen van de kosten, waardoor de kosten altijd beargumenteerd dienen te worden. Dit bevordert de rechtszekerheid, men weet waar men aan toe is, als ook de rechtsgelijkheid, bij elk project wordt op dezelfde wijze de kosten toegerekend. De gemeente kent een interimstructuurvisie, waarin de belangrijke zaken worden beschreven.

Exploitatieplan (dwingend recht)

- Wordt het exploitatieplan meegenomen in het beleid of achterwege gelaten?
- Zijn er toekomstige plannen waarin het exploitatieplan een rol gaat spelen?
- Wordt er gebruikt gemaakt/rekening gehouden met de posterieure overeenkomst (afspraken over andere zaken: art. 6.24 lid 2 Wro)?

Er is nog nooit een exploitatieplan opgesteld door de gemeente Eindhoven.

VII. Kostenverhaal

- Wordt er onderscheid gemaakt in de type plannen, op basis van bijvoorbeeld grootte?
- Waar ligt de grens van kostenverhaal bij een onderscheid zoals hierboven geschetst?
- Wordt binnen uw gemeente een helder onderscheid gemaakt tussen projecten op basis van de kruimelgevallenlijst en de uitzonderingen op exploitatieplan plicht volgens art. 6.2.1a Bro?

Binnen de gemeente Eindhoven wordt artikel 6.2.1a van het Besluit ruimtelijke ordening gehandhaafd, waarbij de projecten die onder dit artikel vallen aan kostenverhaal voldoen, indien zij de leges betalen. Ook grote projecten kunnen hiervoor in aanmerking komen. De andere mogelijkheid is de anterieure-overeenkomst. Verder is geen specifieke grens aangegeven, behalve het aangehaalde artikel. Het onderscheid is wel helder.

Methodieken

- Hoe wordt de exploitatiebijdrage berekend? Welke methode wordt gehanteerd en waarom?
- Wordt art. 6.18 jo art. 6.19 Wro (berekening uitgiftecategorieën en exploitatiebijdrage per omgevingsvergunning) meegenomen in de methodiek?
- Wanneer wordt bijdrage op basis van de anterieure-overeenkomst voldaan door de initiatiefnemer?
- Wordt hierbij onderscheid gemaakt in verschillende kosten? Waarom?
- Hanteert de gemeente, vooraf ontwikkelingen starten maar na het sluiten van de anterieure-overeenkomst, een bedrag, welke de initiatiefnemer dient te betalen?
- Heeft de gemeente hierin zekerheden gebouwd, in het geval betaling achteraf plaatsvindt?
- Waarborgen deze zekerheden de betaling voldoende?
- Hoe gaat u om met het spanningsveld van enerzijds alle kosten verhalen en anderzijds de initiatiefnemer die het project financieel interessant wilt blijven vinden?
 - Hoe waarborg je dat de berekening van de kosten (methodiek zoals de Plankosten-scan) niet statisch wordt, maar flexibel blijft per project?

De kostensoortenlijst wordt niet gehanteerd, omdat de gemeente Eindhoven met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een eigen lijst heeft ontwikkeld. Deze dient wel binnen een korte termijn herzien te worden, om zo o.a. ook kleinere projecten hieronder te kunnen plaatsen. Deze lijst is gemaakt, omdat de gemeente Eindhoven veel overlaat aan de initiatiefnemers indien zij dit wensen, waardoor de kostenposten op die lijst vaak niet van toepassing zijn. Deze lijst geldt echter niet altijd, het hangt van het soort project af. De focus ligt dan puur op de plan- en apparaatskosten, waarbij deze ook vaak laag liggen indien de initiatiefnemer het plan zelf wenst te verwezenlijken.

Om de plan- en apparaatskosten nauwkeurig te kunnen ramen wordt de ervaring van mevrouw Beekman en de ambtenaren gebruikt, omdat dit vaak meer correct is dan een instrument. Gedurende het project dienen de betrokken ambtenaren een tijdschrijftabel in te vullen, waarmee de uren nauwkeurig worden bijgehouden en de tabel gekoppeld kan worden aan de uurtarieventabel, waarmee een heel nauwkeurig bedrag ontstaat. Zo wijkt mevrouw Beekman, als hoofd RO, ook weinig af van haar budget, welke de gemeenteraad haar afdeling toekent. Mevrouw Beekman geeft ook aan dat haar afdeling zorgt voor de positieve resultaten, om zo de negatieve resultaten van andere afdelingen te compenseren. Immers is de afdeling grondbeheer altijd een melkkoe geweest, echter wordt dit steeds minder. Om binnen het budget te blijven en de beschikbare fte's zo efficiënt mogelijk in te zetten, blijft tijdschrijven een zeer goed middel, ook al zijn de werknemers hiermee niet altijd blij.

Binnen de anterieure-overeenkomst worden zekerheden ingebouwd, waarvan de bankgarantie de belangrijkste en de meest voorkomende zekerheid is. Dit is ook nodig, omdat er tussentijds wordt gefactureerd, namelijk op kwartaalbasis. Vooraf worden wel kosten gemaakt, maar door het krediet van 50.000 EUR is het mogelijk om dit later terug te betalen. Nacalculatie wordt wel toegepast, maar voorzichtig, omdat de gemeente ernaar streeft om vooraf alles goed geraamd te hebben en dit tussentijds zorgvuldig te factureren.

Planschade:

- Hoe trachten de gemeente dit te regelen; planschadeverhaalsovereenkomst of anterieure overeenkomst? Waarom?
- Vindt betaling plaats vooraf (planschaderisicoanalyse) of achteraf op basis van claims? Waarom?
- Zijn er binnen uw gemeente vaker aanvragen tot schadevergoeding?
- Hoe gaat u hiermee om, indachtig het égalitébeginsel (MvT)?
- Is het resultaat dat merendeels wordt verhaald of blijft de gemeente nog wel eens zitten met schadevergoedingen?
- Zijn hierin ook zekerheden gebouwd om betaling door de initiatiefnemer achteraf te waarborgen? Hoe gaat de gemeente te werk?

De gemeente verhaalt de planschadekosten via de anterieure-overeenkomst. Indien de bouwplannen de kosten regelen via de leges (bijvoorbeeld bij hele kleine plannen ex art. 6.2.1a Bro) dan wordt een planschadeverhaalsovereenkomst opgesteld. Bij beiden geldt een bankgarantie. Het moment van betaling is afhankelijk van wie de opdracht uitvoert. Voert de gemeente de opdracht uit, dan worden de planschadekosten geraamd op basis van een planschaderisicoanalyse en wordt vooraf afgerekend. Indien er sprake is van zelfrealisatie, dan wordt de planschade achteraf betaald op basis van het aantal claims.

Binnenplanse kosten

- Hoe gaat uw gemeente om met binnenplanse kosten?
- Worden er bewust bepaalde kosten niet verhaald (vanuit het bro mits anterieure fase)?
- Wordt binnenplanse verevening toegepast? (binnen plan gelijkheid rendabele en onrendabele)
- Hoe wordt deze omslagmethodiek binnen uw gemeente toegepast?

Hierbij geldt hetgeen geschreven is bij de methodieken. Binnenplanse verevening wordt niet toegepast.

Bovenwijkse voorzieningen

- Maakt de gemeente gebruik van het verhalen van bovenwijkse voorzieningen (Art. 6.2.5 Bro)? Waarom?
- Gebeurt dit op grond van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit?

Deze kostenpost wordt niet verhaald, omdat het bestuur dit niet wilt. Mevrouw Beekman geeft aan dit jammer te vinden, omdat hier winst te behalen is. Voornamelijk omdat de grondinkomsten terug lopen, waardoor het beter zou zijn hier ook naar te kijken. Er was ooit sprake van een nota bovenwijkse voorziening, maar door de kleur van het bestuur is deze tot op heden nog niet ontwikkeld.

Bovenplanse kosten

- Hoe gaat uw gemeente om met bovenplanse kosten dan wel bovenplanse verevening?
- Maakt u gebruik van financiële bijdrage in een fonds RO?
- Zijn verbanden duidelijk beschreven in de structuurvisie, tussen de RO en bijdrage?
- Gezien kosten alleen mogen vallen onder bovenwijkse voorzieningen óf financiële bijdrage RO, houdt uw gemeente rekening met dit onderscheid in de zin van dat hiervoor uniforme regelingen zijn ontwikkeld?

De fondsen lopen leeg. Hiervan wordt ook steeds minder gebruik gemaakt, omdat het aantal maatschappelijke voorzieningen reeds voldoende is en de kosten voornamelijk uit onderhoud bestaan. Verder ligt de focus van de gemeente op het verhalen van de plan- en apparaatskosten, waardoor er weinig aandacht wordt geschonken aan de posten bovenwijkse voorzieningen en bijdrage aan RO.

VIII. Afsluitend

- Wat zou volgens jou de meest waardevolle tip zijn m.b.t. kostenverhaal?

De meest waardevolle tip is het op orde brengen en houden van de interne organisatie, met name het bijhouden van de uren. Waardevol hierbij zijn de tabellen: tijdschrijven en uurtarieven. Verder is nacalculatie een goed instrument, maar beter is het om vooraf een goede raming te hebben en dit tussentijds goed bij te houden.

Bijlage VII

Gespreksverslag gemeente Beek

Deelnemer: mr. Sander Hannen

Functie: Beleidsadviseur Ruimtelijke Ordening

IX. Algemeen grondexploitatie

Actief en faciliterend grondbeleid

- Volgt de gemeente een actief of passief grondbeleid en waarom?
- Is dit wel eens anders geweest en waarom die verandering?

De gemeente Beek hanteert voornamelijk passief grondbeleid en heel incidenteel actief grondbeleid. Dit is al een geruime tijd zo en hiervoor geldt de algemene reden, namelijk dat actief grondbeleid teveel risico's met zich mee bracht. Verder is hiervoor geen eenduidige reden te geven. In principe kan het zo worden geformuleerd: Er geldt geen uitgesproken passief of actief beleid, maar een passief grondbeleid. Dit kan altijd nog veranderen.

De gemeentelijke ervaring

- Wat is de ervaring van de gemeente wat betreft de materie van het kostenverhaal?
- Hanteert de gemeente doelstellingen met betrekking tot kostenverhaal? Welke?
- In hoeverre lukt het de doelstelling(en) van de gemeente te verwezenlijken?
- Hoe waarborgt u binnen de gemeente artikel 3:14 BW, waarmee de gemeente middels privaatrechtelijk spoor gehouden is aan publiekrechtelijke regels?
- Wordt er aandacht besteed aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur?
- Zijn er wel eens bezwaren of beroepen ingesteld op grond van deze beginselen? Zo ja, hoe is uw gemeente hiermee omgegaan?

De algemene ervaring van de gemeente is goed, zij wensen sowieso de ambtelijke kosten te verhalen en zoveel mogelijk. Dit is ook wettelijk zo bedoelt. Er zijn nog geen beroepen ingesteld op de algemene beginselen en de gemeente borgt deze puur door in de contracten aan te geven, dat zij rekening houden met de publiekrechtelijke regels. Verder hanteren zij deze impliciet.

X. Publiek of privaatrechtelijk spoor

- Als kosten worden geheven, vindt dit dan plaats o.b.v. het privaatrechtelijke traject of via het publiekrechtelijke traject? Waarom die keuze?
- Hoe is uw ervaring hiermee?
- Biedt het vormvrije karakter van het privaatrechtelijk spoor en het hierdoor ontberen van een kader en normen, juist kansen of risico's in uw optiek? Welke kansen/risico's?
- Worden kosten verhaald zoals bedoeld in het Bro, of worden kosten alleen via de legesverordening geheven?

De privaatrechtelijke weg staat voorop, middels een anterieure-overeenkomst. Het exploitatieplan is, gezien de projecten, een vrij duur instrument, vanwege de hoeveelheid ambtelijke uren die hiervoor nodig zouden zijn. De ervaring is tot op heden ook goed, de partijen komen de afspraken na. Het vormvrije karakter van de overeenkomst biedt meer kansen dan risico's, mits de afspraken redelijk zijn. De kosten worden verhaald middels artikel 6.2.4 Bro in de vorm van een anterieure-overeenkomst, maar kleinere projecten (zoals artikel 6.2.1a Bro) worden middels leges geheven.

Anterieure overeenkomst (anderszins verzekerd: art. 6.12 lid 2 Wro jo art. 6.24 lid 1 Wro)

- Past uw gemeente de publiekrechtelijke regels van het exploitatieplan toe? (PPT-criteria, bovenplanse verevening)
- Kent uw gemeente een uniforme aanpak hierover, zoals een nota bovenplanse verevening?
- Hoe gaat uw gemeente om met initiatiefnemer tijdens de onderhandelingsfase?

Bepalingen van het exploitatieplan hebben doorwerking in de onderhandelingen, maar de projectontwikkelaar wilt ook geen exploitatieplan vanwege de nadelen. Hierdoor werken beide partijen aan een goede anterieure-overeenkomst. Verder kent de gemeente wel een uniforme aanpak voor het kostenverhaal, welke is gefundeerd in een nota grondbeleid, nota kostenverhaal en een structuurvisie, geheel volgens de theorie. In de nota kostenverhaal wordt aangegeven dat er 12 EUR als financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen wordt gevraagd en verder de plankosten en overige kosten, zoals het LKm, worden verhaald.

Exploitatieplan (dwingend recht)

- Wordt het exploitatieplan meegenomen in het beleid of achterwege gelaten?
- Zijn er toekomstige plannen waarin het exploitatieplan een rol gaat spelen?
- Wordt er gebruikt gemaakt/rekening gehouden met de posterieure overeenkomst (afspraken over andere zaken: art. 6.24 lid 2 Wro)?

Binnen de gemeente Beek is nog niet met een exploitatieplan gewerkt en hiervoor is ook geen behoefte. Wel worden de PPT criteria gehanteerd voor de te verhalen kosten, middels onderbouwing in een structuurvisie, zulks verplicht is bij een exploitatieplan.. Ter waarborging van de rechtszekerheid en onder andere het motiveringsbeginsel (etc.) worden deze criteria uiteraard meegenomen, anders loopt een gemeente teveel risico.

XI. Kostenverhaal

- Wordt er onderscheid gemaakt in de type plannen, op basis van bijvoorbeeld grootte?
- Waar ligt de grens van kostenverhaal bij een onderscheid zoals hierboven geschetst?
- Wordt binnen uw gemeente een helder onderscheid gemaakt tussen projecten op basis van de kruimelgevallenlijst en de uitzonderingen op exploitatieplan plicht volgens art. 6.2.1a Bro?

Ieder bouwplan dat op grond van art 6.2.1 jo 6.2.1a Bro vatbaar is voor kostenverhaal wordt apart bekeken, waarbij de financiële bijdrage RO al vaststaat (zoals is geregeld in de structuurvisie en nota kostenverhaal). De plan- en apparaatskosten worden verhaald op basis van een normbedrag, waarmee kostenverhaal binnen de gemeente Beek voornamelijk gericht is op de posten financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen en bovenwijkse voorzieningen. Vooral, zoals later zal blijken, wordt er veel gedaan aan de financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen. Verder wordt er geen specifiek onderscheid gemaakt in de grootte van projecten, behalve hetgeen vanuit wetgeving bepaalt is: art. 6.2.1a Bro. Hiervoor gelden de leges.

Methodieken

- Hoe wordt de exploitatiebijdrage berekend? Welke methode wordt gehanteerd en waarom?
- Wordt art. 6.18 jo art. 6.19 Wro (berekening uitgiftecategorieën en exploitatiebijdrage per omgevingsvergunning) meegenomen in de methodiek?
- Wanneer wordt bijdrage op basis van de anterieure-overeenkomst voldaan door de initiatiefnemer?
- Wordt hierbij onderscheid gemaakt in verschillende kosten? Waarom?
- Hanteert de gemeente, vooraf ontwikkelingen starten maar na het sluiten van de anterieure-overeenkomst, een bedrag, welke de initiatiefnemer dient te betalen?
- Heeft de gemeente hierin zekerheden gebouwd, in het geval betaling achteraf plaatsvindt?
- Waarborgen deze zekerheden de betaling voldoende?
- Hoe gaat u om met het spanningsveld van enerzijds alle kosten verhalen en anderzijds de initiatiefnemer die het project financieel interessant wilt blijven vinden?
 - Hoe waarborg je dat de berekening van de kosten (methodiek zoals de Plankosten-scan) niet statisch wordt, maar flexibel blijft per project?

De exploitatiebijdrage wordt berekend op basis van de kostensoortenlijst ex art. 6.2.4 Bro, waarbij specifiek naar het project gekeken wordt. Hiernaast wordt er altijd een bijdrage in het fonds Versterking Omgevingskwaliteit gedaan en eventueel bijdrage aan de bovenwijkse voorziening. De totale exploitatiebijdrage wordt vooraf het formeel vaststellen van het planologische besluit betaald. Hierdoor is het kostenverhaal al verzekerd, maar toch wordt er ook altijd een bankgarantie of waarborgsom gevraagd. Er is dus voldoende zekerheid gegeven, alvorens het project van start gaat. Verder voelt dhr. Hannen geen spanningsveld tussen de initiatiefnemers en de gemeente, waarmee het kostenverhaal in het geding zou kunnen komen. Hij is van mening dat de kosten verhaald dienen te worden en dit ook het uitgangspunt is bij onderhandelingen. Tot nu toe kent de gemeente Beek geen specifieke probleem situaties.

Indien er geen risico tot planschade bestaat, wordt de planschade geregeld op basis van ingediende claims. Hiermee wordt dus achteraf, op basis van de claims die kunnen ontstaan, de planschade verhaald op de initiatiefnemer. Dit is echter een uitzondering. De zekerheden die zijn ingebouwd in de anterieure-overeenkomst gelden hiervoor ook. Anders wordt altijd een bankgarantie gevraagd.

Planschade:

- Hoe trachten de gemeente dit te regelen; planschadeverhaalsovereenkomst of anterieure overeenkomst? Waarom?
- Vindt betaling plaats vooraf (planschaderisicoanalyse) of achteraf op basis van claims? Waarom?
- Zijn er binnen uw gemeente vaker aanvragen tot schadevergoeding?
- Hoe gaat u hiermee om, indachtig het égalitébeginsel (MvT)?
- Is het resultaat dat merendeels wordt verhaald of blijft de gemeente nog wel eens zitten met schadevergoedingen?
- Zijn hierin ook zekerheden gebouwd om betaling door de initiatiefnemer achteraf te waarborgen? Hoe gaat de gemeente te werk?

De gemeente Beek neemt de planschade voornamelijk op in de anterieure-overeenkomst. Mocht er geen anterieure-overeenkomst worden gerealiseerd, bijvoorbeeld bij een te klein project ex art. 6.2.1a Bro, dan geldt een planschadeverhaalsovereenkomst. Dit is dus een uitzondering op de hoofdregel: alles moet anterieur. De planschade wordt vooraf door een extern bedrijf geraamd op basis van een planschaderisicoanalyse en zowel het externe bedrijf als de planschade wordt vooraf betaald door de initiatiefnemer aan de gemeente. Dit is een beleidsmatige keuze geweest, omdat hierdoor de wegen eerder scheiden: wanneer de gemeente haar taak heeft voldaan, dan scheiden de wegen, immers is betaling al voldaan. Ook eventuele moeilijkheden, zoals gevolgen door faillissement of negatieve resultaten van het project hebben zo weinig invloed op het betalen van de exploitatiebijdrage. Er wordt niet gedaan aan nacalculatie.

Binnenplanse kosten

- Hoe gaat uw gemeente om met binnenplanse kosten?
- Worden er bewust bepaalde kosten niet verhaald (vanuit het bro mits anterieure fase)?
- Wordt binnenplanse verevening toegepast? (binnen plan gelijkheid rendabele en onrendabele)
- Hoe wordt deze omslagmethodiek binnen uw gemeente toegepast?

Bij binnenplanse kosten is de insteek de kostensoortenlijst ex art. 6.2.4 Bro. Deze kosten worden per project berekend. Alleen voor de plan- en apparaatskosten gelden specifieke normbedragen die gehanteerd kunnen worden, welke te vinden zijn in de leges. Dit geldt voornamelijk voor kleine projecten. Verder hangt alles af van het project en de kostensoortenlijst. Voor de plan- en apparaatskosten is het ook mogelijk om een percentage van de aandeelsom te hanteren. Overigens wordt binnenplanse verevening niet toegepast.

Bovenwijkse voorzieningen

- Maakt de gemeente gebruik van het verhalen van bovenwijkse voorzieningen (Art. 6.2.5 Bro)?
Waarom?
- Gebeurt dit op grond van profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit?

De gemeente Beek verhaalt de kosten op van de bovenwijkse voorziening op basis van de PPT criteria, waarmee deze kosten worden verdeeld onder de betreffende bouwplannen. Per geval wordt dan een onderbouwing gemaakt, welke wordt voorgelegd aan de initiatiefnemers. Het doel is om dit te verwerken in een partiële nota bovenwijkse voorzieningen, welke wordt voorgelegd aan de gemeenteraad alvorens de bijdrage in een anterieure-overeenkomst wordt opgenomen. Op deze wijze vindt dan ook de onderbouwing formeel plaats, maar dhr. Hannen gaf aan dat er niet vaak meer sprake is van een bovenwijkse voorziening.

Bovenplanse kosten

- Hoe gaat uw gemeente om met bovenplanse kosten dan wel bovenplanse verevening?
- Maakt u gebruik van financiële bijdrage in een fonds RO?
- Zijn verbanden duidelijk beschreven in de structuurvisie, tussen de RO en bijdrage?
- Gezien kosten alleen mogen vallen onder bovenwijkse voorzieningen óf financiële bijdrage RO, houdt uw gemeente rekening met dit onderscheid in de zin van dat hiervoor uniforme regelingen zijn ontwikkeld?

Bovenplanse verevening is tot nu toe niet toegepast. Wel wordt er een bijdrage aan het fonds 'versterking omgevingskwaliteit' verlangd, die wordt uitgesmeerd over drie reserves: Wonen en voorzieningen, economie toerisme en recreatie en landschap en cultuurhistorie. Hiervoor gelden per deelgebied bepaalde verhoudingen, zoals 80%, 10% en 10% bij bedrijventerreinen. Dit is dan een percentage van 12 EUR per vierkante meter. Er bestaan 5 deelgebieden en die 12 EUR is altijd hetzelfde: per vierkante meter. Zo geldt deze 12 EUR voor grondgebonden woningen, appartementen, bedrijventerreinen en andere mogelijke bouwprojecten, maar de verdeling over de subfondsen wordt intern geregeld. De initiatiefnemer ziet dus alleen de te betalen 12 EUR per vierkante meter aan het fonds versterking omgevingskwaliteit, waarna de gemeente zelf het bedrag verdeelt over de subfondsen op basis van de percentages van het gebied.

Hiervoor geldt het drieluik: Grondnota, de methode staat in de nota kostenverhaal en de wijze van uitvoering in de uitvoeringsparagraaf. In de uitvoeringsparagraaf, onder het kopje 'projectenagenda' van de structuurvisie staan de projecten, die een bijdrage ontvangen uit het fonds, opgesomd en hierbij wordt de motivatie gegeven. Het is wel van belang om aan te geven dat verevening wel is geregeld in de structuurvisie (tezamen met de bijdrage RO aan de fondsen) maar hieraan nog geen uitvoering is gegeven. Echter het concept is beschreven in de structuurvisie, namelijk de fondsen.

Het LK_m valt onder overige kosten en hiervoor wordt een bijdrage geheven wanneer men wenst te bouwen in het Buitengebied of het Buitengebied Plateau. Dhr. Hannen geeft aan dat een 'fysieke tegenprestatie' voorop staat, dus de bijdrage is meer een stok achter de deur.

XII. Afsluitend

- Wat zou volgens jou de meest waardevolle tip zijn m.b.t. kostenverhaal?

Een waardevolle tip is het in de gaten houden van de ontwikkelingen van het kostenverhaal, omtrent de nieuwe omgevingswet 2018. Vanuit het ministerie van Infrastructuur en Milieu is aangegeven dat er met name een sterke vereenvoudiging van het kostenverhaal zal plaatsnemen, zoals het eventueel laten vervallen van de begrippen bovenplanse kosten en financiële bijdrage aan RO en in plaats daarvan een forfaitaire bijdrage te vragen. Dit alles belooft veel vernieuwing en het is dus wijs hier vooraf al van op de hoogte te zijn.

Bijlage VIII

Planologische besluiten binnen kostenverhaal

Bestemmingsplan:

Het bestemmingsplan is geregeld in artikel 3.1 Wro en is het belangrijkste instrument voor ruimtelijke ordening. Zo is het bestemmingsplan het enige plan dat burgers bindt en karakteriseert zich als een besluit van algemene strekking, waarmee het dus tegenover iedereen geldt. In een bestemmingsplan staan de regels over het gebruik van grond en de gebouwen die hierop staan. Het is aan de gemeenteraad om te bepalen hoeveel bestemmingsplannen voor het gebied van de gemeente zullen worden vastgesteld, hierbij valt een onderscheid te maken tussen grote en kleine bestemmingsplannen die gelden voor een project (ook wel postzegelplannen genoemd). Op grond van artikel 3.1 lid 2 Wro moet de bestemming van gronden, met inbegrip van de daarop van toepassing zijnde gestelde regels, binnen een periode van tien jaar opnieuw worden vastgesteld. De gemeenteraad kan hiervoor wel besluiten een verlengingsbesluit vast te stellen, indien de raad vindt dat de bestemmingen en regels nog in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening ex art. 3.1 lid 3 Wro. Op grond van lid 4 van hetzelfde artikel vervalt de bevoegdheid tot invorderen van leges voor bouwvergunningen, indien de periode van tien jaar verstreken is zonder actualisatie of verlenging. (van Zundert, J., c.s., 2014).

Het ruimtelijke ordeningsrecht kent een fundamentele beperking, namelijk ‘toelatingsplanologie’. Toelatingsplanologie bepaalt dat de eigenaar niet verplicht kan worden om de aangegeven bestemming vanuit het bestemmingsplan ook daadwerkelijk te verwezenlijken. Immers kennen bestemmingsplannen verboden maar geen geboden. Zo kan een eigenaar nooit gedwongen worden een bestemming positief te realiseren; pas indien de grondeigenaar zelf iets nieuws wil bouwen of het gebruik wil veranderen, krijgt hij te maken met de beperkingen van het bestemmingsplan. Het gemeentebestuur ontbeert ook het instrumentarium om de uitvoering rechtstreeks af te dwingen. Via de bovenstaande vormen van grondbeleid, kan een gemeente het bestemmingsplan trachten te realiseren om zo de grondexploitatie te verwezenlijken. (van Buuren, P., c.s., *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, 2014).

Wijzigingsplan:

Onder artikel 3.6 Wro worden vier flexibiliteitsbevoegdheden genoemd, welke aan het College van B en W vanuit de gemeenteraad gedelegeerd mogen worden en binnen een bestemmingsplan worden toegepast. Eén van deze bevoegdheden is de wijzigingsbevoegdheid ex art. 3.6 lid 1 aanhef en onder a Wro, waarbij het wijzigingsplan in artikel 6.12 lid 2 Wro wordt genoemd als planologisch besluit waarbij kostenverhaal verplicht is. De wijzigingsbevoegdheid houdt in dat het college van B en W het bestemmingsplan kan wijzigen, binnen de bij het plan te bepalen grenzen en met inachtneming van de bij het plan te geven regels. Hiervoor geldt dus ook de kostenverhaalplicht, net zoals bij het vaststellen van een bestemmingsplan. (van Buuren, P., c.s., *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, 2014, p. 59-60).

Naast deze flexibiliteitsbevoegdheid worden ook de binnenplanse afwijking en respectievelijk de uitwerkingsplicht verder in deze paragraaf globaal kort beschreven, welke ook doen gelden als flexibiliteitsbevoegdheden ex art. 3.6 lid 1 aanhef en onder a-b Wro. Deze flexibiliteitsbevoegdheden worden niet in die hoedanigheid beschreven, maar als ondersteunende informatie bij de definiëring

van de planologische besluiten genoemd in artikel 6.12 lid 2 Wro. Aan flexibiliteit wordt hierdoor ook verder geen aandacht aan geschonken in dit rapport.

Planologische omgevingsvergunning (buitenplanse afwijking):

Op basis van artikel 2.12 Wabo kan in bepaalde gevallen de strijdigheid met artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo, worden opgeheven middels een omgevingsvergunning. Echter alleen indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat. In artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo is het verbod geregeld om een project uit te voeren zonder omgevingsvergunning, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwerken in strijd met een bestemmingsplan.

Voor kostenverhaal is de zogenaamde ‘buitenplanse afwijking’ van belang ex art. 2.12 lid 1, sub a, onder 3° Wabo. Onder vigeur van de Wro 2008, voor invoering van de Wabo stond de buitenplanse afwijking bekend als het ‘projectbesluit’. Een belangrijk verschil met het projectbesluit Wro is dat de buitenplanse afwijking het bestemmingsplan niet buiten toepassing verklaart, maar het slechts een eenmalige toestemming om van het bestemmingsplan af te wijken betreft. Vandaar ook de naamgeving ‘planologische omgevingsvergunning’; de facto behelst het een omgevingsvergunning om van een planologisch besluit, namelijk om van het bestemmingsplan af te wijken.

Echter behelzen alle gevallen die vallen onder artikel 2.12 lid 1 sub a Wabo een planologische omgevingsvergunning, vandaar dat het rapport de theoretische benaming ‘buitenplanse afwijkingsbesluit’ aanhoudt.

Aanvullend

De benaming ‘buitenplanse afwijking’ verdient enige verduidelijking. Allereerst bestaat het onderscheid in *binnenplanse* afwijking en *buitenplanse* afwijking. In een bestemmingsplan kan worden bepaald, dat door middel van een omgevingsvergunning van bij het plan te geven regels kan worden afgeweken ex art. 3.6 lid 1 aanhef en onder c Wro. Dit dient echter per afzonderlijk geval gezien te worden. Artikel 3.6 lid 1 aanhef en onder c Wro jo artikel 2.12 lid 1, sub a, onder 1° Wabo bepalen de binnenplanse afwijking, waarbij de fundering van de afwijking staat beschreven in het plan zelf en de afwijking door deze bepalingen ook mogelijk wordt gemaakt. Middels deze wijze is het mogelijk voor projecten om van het bouwverbod binnen het bestemmingsplan af te wijken, zulks vaak wordt opgenomen in een globaal bestemmingsplan waarbij een uitwerkingsplicht is opgenomen voor het College van B en W.

Buitenplanse afwijking behelst de meer ingrijpende afwijkingen van het bestemmingsplan op basis van de Wabo. Daarbij worden ontwikkelingen mogelijk gemaakt waarin het bestemmingsplan niet voorziet, vandaar de term ‘buitenplanse afwijking’. (van Buuren, P. e.a. 2014).

Kruimelgevallenlijst:

Sinds 1 november 2014 valt de kruimelgevallenlijst ex art. 2.12 lid 1, sub a, onder 2° Wabo onder het kostenverhaal door een verwijzing hierna in artikel 6.12 lid 2 Wro. Dit is zo geregeld in het ‘Besluit van 4 september 2014 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht’. Redenen voor dit besluit geeft de Minister van Infrastructuur en Milieu in haar nota van toelichting: ‘Met de in dit besluit opgenomen wijzigingen wordt, evenals met de wet pChw zelf, vooruitgelopen op de integrale stelselherziening van het omgevingsrecht, zoals die vorm krijgt in de voorgenomen Omgevingswet,

omdat hiermee voor de praktijk al enige belangrijke verbeteringen kunnen worden bereikt' (Schultz van Haegen-Maas Geesteranus, H. 2014)¹¹. De wet pChw is de Wet permanent maken Crisis- en Herstelwet. In de toelichting wordt aangegeven dat deze nieuwe verwijzing een opmaat is naar de nieuwe Omgevingswet in 2018.

Artikel 2.12 lid 1, sub a, onder 2° Wabo verwijst naar 'de bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) aangewezen gevallen'. Deze verwijzing bepaalt dat de gevallen in de kruimelgevallenlijst, beschreven in artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor), verplicht zijn tot kostenverhaal. Hierbij dienen de kruimelgevallen getoetst te worden aan de voorwaarden voor een exploitatieplan, onder andere of het een bouwplan betreft ex art. 6.2.1 Bro. Deze toetsing is er bijgekomen, omdat de lijst met kruimelgevallen zo uitgebreid is, dat ook grote bouwplannen op deze lijst zijn komen te staan. Dit is het resultaat van het bovenstaand besluit, waarmee de kruimelgevallenlijst tot de exploitatieplicht behoort. De kruimelgevallenlijst bepaalt gronden waarop het College van B en W een omgevingsvergunning mag verlenen voor afwijking van het bestemmingsplan, net zoals de buitenplanse afwijking. (van Sandick advies, opgehaald op 1 maart 2016: <http://www.vansandickadvies.nl/nieuws/>).

Projectuitvoeringsbesluit Chw:

Het projectuitvoeringsbesluit is een instrument gegeven vanuit de Crisis- en herstelwet (Chw) ex art. 2.10 Chw ter versnelling van de uitvoering van projecten, welke zijn opgesomd in artikel 2.9 Chw juncto artikel 8 Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (BuChw). Het bevat bepalingen die erop gericht zijn om de bestuurlijke besluitvorming te versnellen en enkele knelpunten in het bestuursprocesrecht weg te nemen. De essentie is dat dit besluit ten behoeve van grote woningbouwprojecten en andere projecten van maatschappelijke betekenis kan worden genomen en vervangt hiermee andere besluiten die normaal gesproken vereist zijn. Op grond van artikel 2.15 Chw is afdeling 6.4 Wro van toepassing op het projectuitvoeringsbesluit. Het projectuitvoeringsbesluit kan een bestemmingsplan vervangen, waardoor het gewenst is dat de bepalingen omtrent kostenverhaal hierop van toepassing zijn. Omdat een projectuitvoeringsbesluit voornamelijk woningbouwprojecten zal behelzen, zal het voldoen aan de criteria van art. 6.2.1. Bro waarmee kostenverhaal verplicht is. (van Zundert, J., c.s., 2014).

Bouwplannen en uitzonderingen:

Op grond van artikel 6.2.1 Bro zijn de opgesomde bouwplannen vatbaar voor een exploitatieplan. In hetzelfde artikel worden echter drempelwaarden aangegeven, waaruit blijkt dat voor sommige bouwplannen het niet toepassen van een exploitatieplan is toegestaan. Op deze wijze is het mogelijk om voor kleine bouwplannen een uitzondering te maken, aangezien hier vaak weinig kosten worden gemaakt. De eerste drempelwaarde is de verbouwing van één of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinde, waarbij een minimum van tien woningen worden gerealiseerd (onder d van hetzelfde artikel). Wanneer het totaal lager is dan tien woningen, is het bouwplan niet vatbaar voor een exploitatieplan. Zo worden kleine functiewijzigingen niet onnodig bezwaard. De tweede drempelwaarde is de verbouwing van één of meer aaneengesloten

¹¹ KB van 4 november 2014, Stb. 2014, 333

gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, waarbij de cumulatieve oppervlakte van de nieuwe functies het minimum van 1500 m² bruto-vloeroppervlakte wordt gerealiseerd of overschreden (onder e van hetzelfde artikel). In de Nota van Toelichting¹² onderdeel A (NvT) is dit lid gewijzigd, de drempelwaarde is verhoogd van 1000 naar 1500 m² bruto-vloeroppervlakte, vanwege een koppeling aan het toenmalige artikel 4.1.1 Bro (vervallen) waarin ontheffingen voor het bestemmingsplan stonden opgesomd. Deze bestemmingsplans-ontheffingen heten nu omgevingsvergunning waarbij van het bestemmingsplan wordt afgeweken, echter 1500 m² blijft. In bovenstaande gevallen is tevens expliciet aangegeven dat het bouwplan niet vatbaar is voor een exploitatieplan. Dat laat onverlet dat de gemeente toch kosten kan verhalen middels een overeenkomst, indien de gemeente en de betrokken partijen hier overeenkomen.

In de NvT onderdeel B wordt ook een nieuw artikel geïntroduceerd, namelijk artikel 6.2.1a Bro. Bij sommige bouwplannen is kostenverhaal verplicht, hoewel er bijna geen reële kosten zijn die de gemeente wil verhalen. Zo zijn er drie gevallen opgesomd in artikel 6.2.1a, waarbij geen kostenverhaal plaatsvindt. Onder a vallen de bouwplannen waarbij de netto-opbrengsten van het exploitatieplan niet opwegen tegen de bestuurlijke kosten. Het gaat hier om de totale opbrengst van de op grond van het exploitatieplan bij bouwvergunning te innen exploitatiebijdragen, zoals in artikel 6.17 jo artikel 6.19 Wro geregeld is.

De aanvrager mag van de totale opbrengst de gemaakte kosten aftrekken, zo moet het eindbedrag onder de 10.000 EUR komen wil een exploitatieplan niet verplicht zijn. Onder b valt het ontberen van specifieke exploitatiekosten, maar bestaan de kosten veelal uit apparaatskosten. Hier is geen sprake van kostensoorten ex artikel 6.2.4, onderdelen b tot en met f, Bro. Het is gebruikelijk apparaatskosten te verhalen via leges, indien wenselijk, waardoor een exploitatieplan opstellen ondoelmatig is. Als laatste vallen onder c de gevallen waarbij de gemeente de kosten omtrent voorzieningen ex art. 6.2.4, onderdelen b tot en met f, Bro na vaststelling van het ruimtelijk besluit nog kan verhalen door middel van een overeenkomst. Voorbeelden zijn het maken van een inrit naar de openbare weg of een aansluiting op het riool.

¹² NvT van 14 september 2010, Stb. 2010, 684