

# Nota kostenverhaal gemeente Alblasserdam 2022

## Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Beleidskeuzes	5
3. Inhoud regeling kostenverhaal	8
3.1 De kostenverhaalsregeling qua wet- en regelgeving	
3.2 Kostenverhaalsregeling in relatie tot grondbeleid gemeente Alblasserdam	
4. Kostenverhaalsbeleid gemeente Alblasserdam	14
4.1 Ambtelijke kosten en kruimgevallen	
4.2 Bovenwijkse kosten en binnenplanse verevening	
5. Financiële bijdragen	24
6. Proportionele toedeling bovenwijkse kosten	28
Bijlage 1 Artikel 8.21 ontwerp Omgevingsbesluit	29

# Nota kostenverhaal gemeente Alblasserdam 2022

## 1. Inleiding

Verwacht wordt dat de Omgevingswet (Ow) per 1 juli 2022 in werking treedt. Deze naderende inwerkingtreding vormt de aanleiding voor de gemeente Alblasserdam om een beleidsnota vast te stellen over het verhalen van kosten verbonden aan de ontwikkeling van gebieden: de Nota kostenverhaal 2021.

Net als de voorganger van de Ow in dit opzicht, de Wet ruimtelijke ordening (Wro), kent de Ow een regeling over kostenverhaal. In de Wro werd dit gevat onder de term grondexploitatie en kosten van grondexploitatie. Die term is in de Ow losgelaten. Daar wordt gesproken van kostenverhaal. Evengoed betreft het, evenzeer als in de Wro, de kosten die horen bij de ontwikkeling van gebieden. Het gaat dan om ontwikkelingen in de zin van het bebouwen van gronden of het verbouwen van bestaande gebouwen voor functiewijzigingen.

Het verhalen van zulke kosten is verplicht.

Daarnaast is er de mogelijkheid om financiële bijdragen voor de ontwikkeling van gebieden te bedingen (in anterieure overeenkomsten) of op te leggen (via het omgevingsplan). Die mogelijkheid is facultatief.

Voor het verplichte kostenverhaal geldt een duidelijke afbakening. Het gaat om kosten van de zogenaamde kostensoortenlijst.

Dit alles is van toepassing bij bouwmogelijkheden die ontstaan als gevolg van het nemen van planologische besluiten. Onder de Ow betreft het

- a. de wijziging van het omgevingsplan of
- b. een besluit tot afwijking van het omgevingsplan met een vergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

De Ow en het Omgevingsbesluit spreken van bouwactiviteiten als aanleiding voor verplicht kostenverhaal. Zodra een planologisch besluit een bouwactiviteit mogelijk maakt is kostenverhaal verplicht. Dat vindt plaats door gemeentelijke gronduitgifte (bij actieve grondpolitiek) of door een anterieure overeenkomst (bij faciliterende grondpolitiek). Voor zover dat niet lukt voor het hele gebied waarvoor het planologisch besluit de functies aanpast, moet het kostenverhaal op publiekrechtelijke wijze plaatsvinden. Onder de Wro moet dan een exploitatieplan worden vastgesteld. Onder de Ow bestaat die figuur niet meer. Daar is het publiekrechtelijke kostenverhaal onderdeel van het planologische besluit. De basis daarvoor wordt gelegd in een kostenverhaalsregel.

De onderhavige beleidsnota legt principes vast omtrent de toepassing van het wettelijk kostenverhaal en van de wettelijke regeling over financiële bijdragen aan de ontwikkeling van gebieden.

Leeswijzer:

In deze beleidsnota is gekozen voor een beschrijvende en uitleggende benadering aan de hand waarvan wordt toegewerkt naar conclusies voor beleidskeuzes. Door deze aanpak wordt ook duidelijk

dat en hoe de verschillende beleidskeuzes onderling met elkaar samenhangen. Voor de overzichtelijkheid start de Nota in hoofdstuk 2 met een opsomming van de beleidskeuzes. In hoofdstuk 3 wordt in het kort geduid wat de kostenverhaalsregeling inhoudt. Daarna volgt in hoofdstuk 4 een behandeling van het beleid van de gemeente omtrent kostenverhaal. In paragraaf 4.1 wordt ingegaan de manier waarop de gemeente wil omgaan met het verhalen van ambtelijke kosten. Daar wordt ook aandacht besteed aan bouwplannen waarbij de kosten relatief klein zijn: de kruimelgevallenregeling. In paragraaf 4.2 wordt de toerekening van kosten met een bovenwijks karakter en van de manier van omgaan met binnenplanse verevening behandeld; beide mede in relatie tot keuzes omtrent afbakeningen van kostenverhaalsgebieden. De Nota vervolgt in hoofdstuk 5 met een onderdeel over het werken met financiële bijdragen voor de ontwikkeling van gebieden en het werken met fondsen.

## 2. Beleidskeuzes

Dit hoofdstuk biedt het overzicht van de beleidskeuzes van de gemeente met betrekking tot kostenverhaal op grond van hoofdstuk 13 van de Omgevingswet.

**Beleidsregel 1:** in het stadium van overleg over de aanvaardbaarheid van een initiatief voor een ruimtelijke ontwikkeling worden de kosten van het ambtelijk apparaat en van de door haar in te schakelen externe adviseurs (hierna: de plankosten) en de onderzoekskosten verhaald op de initiatiefnemer.

**Beleidsregel 2:** om de plankosten en de onderzoekskosten te kunnen verhalen wordt in een vroeg stadium een voorovereenkomst aangeboden. Daarin wordt (in overleg met de initiatiefnemer) vastgelegd welke werkzaamheden de gemeente verwacht te hanteren en welke uren en andere kosten daarmee naar verwachting gemoed zullen zijn. Een voorovereenkomst wordt aangeboden in situaties als bedoeld in het Besluit tot aanwijzing van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarvoor de raad als adviseur, zoals bedoeld in artikel 16.15, eerste lid, onder b van de Omgevingswet wordt aangewezen. In andere situaties wordt het stadium van een voorovereenkomst overgeslagen en wordt alleen gestreefd naar een anterieure overeenkomst. Eerst wordt het initiatief beoordeeld door een Initiatieftafel.<sup>1</sup> De hier te maken ambtelijke kosten vallen onder de toepassing van de Legesverordening. De ambtelijke kosten die na het overleg in de Initiatieftafel worden gemaakt, worden verhaald via de voorovereenkomst.

**Beleidsregel 3:** vanuit het oogpunt van kostenverhaal wordt, met inachtneming van beleidsregel 2, als regel uitgegaan van contractvorming in twee stappen: een voorovereenkomst, gevolgd door een anterieure overeenkomst. De plankosten die in het traject van de voorovereenkomst verhaald worden, worden verrekend met de plankosten in de anterieure overeenkomst. Voor de anterieure overeenkomst wordt, voor het onderdeel plankosten, als uitgangspunt genomen de regeling plankosten voor het exploitatieplan c.q. voor het kostenverhaal in het omgevingsplan danwel in de vergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (met gebruikmaking van de zogeheten plankostenscan).

**Beleidsregel 4:** de elementen van een voorovereenkomst bestaan in principe uit:

- Procesafspraken, waaronder overlegstructuur, en de te nemen stappen
- Een financiële bijdrage die bestaat uit het verhalen van de plankosten en de onderzoekskosten
- Regeling bij voortijdig einde

---

<sup>1</sup> Dit is de term die naar verwachting zal worden gebruikt onder de werking van de Omgevingswet. Onder de werking van de Wro wordt hiermee bedoeld op het vooroverleg, zoals dit begrip ook voorkomt in de gemeentelijke legesverordening.

**Beleidsregel 5:** Voor de hoogte van de in het voorstadium te verhalen kosten wordt uitgegaan van de schatting van de werkelijk te maken kosten.

**Beleidsregel 6:** voor gevallen waarin de kostenverhaalsregeling van afd. 13.6 en afd. 13.7 Ow niet van toepassing is worden leges geheven voor de ambtelijke inzet op grond van de gemeentelijke legesverordening.

**Beleidsregel 7:** de gemeente past de kostenverhaalsregeling ook toe op de kruimelgevallen van artikel 8.14 Omgevingsbesluit behalve wanneer het alleen gaat om de aansluiting van een locatie op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen. In die gevallen wordt voorrang gegeven aan andere in de gemeente bestaande regelingen, tenzij dat geen volledige dekking van de werkelijk te verwachten kosten oplevert.

**Beleidsregel 8:** Voor werken, werkzaamheden en maatregelen die een gebiedsoverstijgend karakter hebben (bovenwijkse kosten) wordt bezien of ze een causaal verband hebben met het te ontwikkelen gebied en of ze daarvoor profijt hebben. Voor het toerekenen van de kosten aan de profiterende gebieden wordt, waar mogelijk, uitgegaan van het wettelijke principe van toerekening naar de mate van (verschil in) profijt.

**Beleidsregel 9:** Voor zover bestaand bebouwd gebied ook profijt ondervindt, wordt het proportionele deel van de kosten (voor zover dat niet contractueel kan worden afgewenteld op ontwikkelende partijen) door de algemene dienst gedragen.

**Beleidsregel 10:** Wanneer werken, werkzaamheden en maatregelen weliswaar profijt hebben voor andere gebieden, maar alleen veroorzaakt worden door het te ontwikkelen gebied kan het college afwijken van beleidsregel 9 en kan het college de kosten geheel toerekenen aan het te ontwikkelen gebied.

**Beleidsregel 11:** Voor toerekening van bovenwijkse kosten worden de volgende verdeelsleutels gebruikt:

- Voor de aanleg van wegen en fietspaden wordt uitgegaan van de (verwachte) aantallen verkeersbewegingen per profiterend gebied.
- Voor groenvoorzieningen wordt uitgegaan naar het (verwachte) aantal kavels voor woningen dat er gebruik van maakt én van verschil in verwachte mate van gebruik.
- Daar waar verschillen in de mate van gebruik onvoldoende overtuigend te benaderen en/of te motiveren vallen, wordt teruggevallen op het meer grofmazige uitgangspunt van verschillen in het aantal woningen, danwel het aantal woningequivalenten.
- Wanneer ook daarover (nog) te weinig duidelijkheid bestaat wordt toegerekend naar rato van het aantal m<sup>2</sup> uitgeefbaar c.q. bebouwd gebied.

**Beleidsregel 12: De invulling van de woningequivalenten wordt per ontwikkeling afzonderlijk bepaald.**

**Beleidsregel 13: Voorzover visies, masterplannen en stedenbouwkundige uitwerkingen worden opgesteld voor meerdere gebieden, worden de kosten daarvan naar evenredigheid verdeeld over de betreffende gebieden. Toegerekend wordt naar rato van het aantal woningequivalenten, of, als er te weinig onduidelijkheid over invullingen is, naar rato van het aantal m<sup>2</sup> uitgeefbaar gebied.**

**Beleidsregel 14: Omdat, onder de Omgevingswet, bij toepassing van het organische kostenverhaalsmodel het tekort voor gemeentelijke rekening groter kan zijn dan bij het integrale model, past de gemeente niet zonder meer het organische model toe bij organische ontwikkelingen, maar behoudt zij zich de vrijheid voor het integrale model toe te passen.**

**Beleidsregel 15: Voor het bepalen van haar positie in onderhandelingen over anterieure overeenkomsten hanteert de gemeente een schaduw-exploitatieopzet alsof het publiekrechtelijke kostenverhaal aan de orde zou zijn. Als toepassing van dit principe zou leiden tot een tekort op het kostenverhaal dan probeert de gemeente anterieur tot een beter resultaat te komen. En voor zover er dan toch een tekort voor de gemeente zou resteren, beoordeelt de gemeente per ontwikkeling of zij het tekort voor haar rekening neemt danwel besluit geen planologische medewerking te verlenen wegens een gebrek aan financiële uitvoerbaarheid van de gevraagde medewerking.**

**Beleidsregel 16: Niet alleen vanuit een stedenbouwkundig oogpunt, maar ook vanuit kostenverhaalsoptiek denkt en handelt de gemeente zoveel mogelijk vanuit de van ruimtelijke en functionele samenhang van gebieden waar– vroeger of later – gebiedsontwikkelingen wenselijk kunnen zijn. Dat leidt ertoe dat, als de gemeente een verzoek om planologische medewerking ontvangt van een private partij op diens locatie, de gemeente nagaat of een dergelijke ontwikkeling beter onderdeel kan uitmaken van een beoogde ontwikkeling van meer locaties en aanpassingen van de openbare ruimte in een groter onderling samenhangend gebied.**

**Beleidsregel 17: Financiële bijdragen: Gereserveerd.**

### 3. De kostenverhaalsregeling

#### 3.1 De kostenverhaalsregeling qua wet- en regelgeving

In de Inleiding is kort al iets gezegd over de kostenverhaalsregeling. Het navolgende kan worden beschouwd als aanvulling en verdieping.

De kostenverhaalsregeling van de Ow bestaat uit de afdelingen 13.6 en 13.7. Afdeling 13.6 handelt over het reguliere kostenverhaal en afdeling 13.7 over financiële bijdragen (voor de ontwikkeling van gebieden). Het reguliere kostenverhaal wordt beheerst door de kostensoortenlijst. De financiële bijdragen hebben grotendeels betrekking op zaken die niet op de kostensoortenlijst staan. Daar waar sprake is van overlap, heeft het reguliere kostenverhaal voorrang op de toepassing van financiële bijdragen.

Van belang is het onderscheid tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke mogelijkheden van kostenverhaal. Privaatrechtelijk zijn er – vanuit gemeentelijke optiek - betere mogelijkheden dan publiekrechtelijk. Privaatrechtelijk hebben partijen een grote mate van vrijheid in wat ze contractueel afspreken. Daar moet bij worden opgemerkt dat de beperktere mogelijkheden van het publiekrecht een schaduwwerking hebben op het privaatrechtelijk handelen.

In de Wro wordt gesproken over de kosten van grondexploitatie. De Ow doet dat niet, maar toch gaat het daar nog steeds wel om wanneer gesproken wordt over de kosten van de kostensoortenlijst. Er zou ook gesproken kunnen worden van kosten van gebiedsontwikkeling. In deze Nota kostenverhaal worden dergelijke kosten soms ook aangeduid met kostenvragers. Gemakshalve wordt dat ook gedaan voor die gronden die worden belast met een financiële bijdrage voor de ontwikkeling van gebieden. De kostensoortenlijst is in de kern niet veranderd ten opzichte van de Wro. Het gaat onder meer om:

- Kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen (bouw- en woonrijp maken, opheffen hindercirkels). Hieronder vallen zowel binnenwijkse als buitenwijkse kosten;
- Kosten van de waarde van gronden en te slopen opstallen van zowel uitgeefbare gronden als gronden voor de (her)inrichting van openbare ruimte;
- Kosten van het ambtelijk apparaat (voor voorbereiding en toezicht op de uitvoering);
- Kosten van nadeelcompensatie (voorheen planschade genoemd).

Kosten van gebiedsontwikkeling moeten worden verhaald op hen die een (onderdeel van de) gebiedsontwikkeling realiseren. Dan gaat het om gronden waarop wordt gebouwd of om gebouwen die worden verbouwd. In dit verband spreekt de Omgevingswet over bouwactiviteiten. Bij financiële bijdragen kan het daarnaast ook gaan om bepaalde wijzigingen van gebruik. Dergelijke activiteiten worden in deze Nota kostenverhaal soms ook aangeduid met kostendragers.



Als besloten wordt het kostenverhaal via de publiekrechtelijke route toe te passen, wordt er een kostenverhaalsregel in het planologisch besluit opgenomen. Onder de Ow vindt betaling niet meer, zoals onder de Wro, plaats via de vergunning voor het bouwen, maar via een aparte kostenverhaalsbeschikking. Die moet worden aangevraagd door degene die de bouwactiviteit uitvoert. Er mag niet worden gestart met de uitvoering voordat er betaald is (tenzij de gemeente een betalingsregeling heeft opgenomen en een betalingsgarantie heeft verkregen)

In het navolgende wordt het één en ander van de wet- en regelgeving over het reguliere kostenverhaal puntsgewijs om zo zicht te krijgen op de mogelijkheden die de kostenverhaalsregeling biedt. Dat wordt gedaan aan de hand van enkele (vetgedrukte) karakteristieken van het publiekrechtelijke kostenverhaal:

1. **Kostensoortenlijst.** Kosten kunnen worden verhaald voor zaken die op de kostensoortenlijst staan. Het betreft kosten van de inbreng van gronden en te slopen opstellen, van werken, werkzaamheden en maatregelen voor het bouw- en woonrijp maken van gronden, van plankosten.
2. **Plicht tot kostenverhaal.** Gemeenten zijn verplicht de kosten te verhalen die de wetgever als verhaalbaar heeft aangemerkt. Dat betreft de kosten van de zogenaamde kostensoortenlijst. Deze is in het Omgevingsbesluit opgenomen. Als het kostenverhaal voor het hele te ontwikkelen gebied niet anderszins verzekerd is moeten ze publiekrechtelijk worden verhaald. Onder de Wro is de basis daarvoor een exploitatieplan. Dat wordt vastgesteld bij een planologisch besluit. Onder de Ow wordt er niet een afzonderlijk exploitatieplan vastgesteld, maar wordt er in het omgevingsplan een kostenverhaalsregel opgenomen voor een specifiek af te bakenen kostenverhaalsgebied.
3. **Betalingsplicht:** op grond van de Wro is een exploitatieplan de basis voor betaling van een exploitatiebijdrage. De plicht tot betaling wordt opgelegd bij een vergunning voor het bouwen. Onder de Ow zijn niet meer alle bouwactiviteiten wettelijk vergunningplichtig. Gemeenten mogen zelf in hun omgevingsplan in een aantal gevallen bepalen of ze iets als vergunningplichtig bestempelen of niet. De plicht tot betaling van de kostenverhaalsbijdrage wordt opgelegd bij een afzonderlijke kostenverhaalsbeschikking. Die moet worden aangevraagd als iemand een (ver)bouwactiviteit wil starten. Het is verboden te starten voordat er betaald is.
4. **PTP-criteria.** Het maakt daarbij niet uit of de investeringen plaatsvinden in het kostenverhaalsgebied of daarbuiten; relevant is dat ze toerekenbaar zijn aan het gebied. Dat wil zeggen dat er een causaal verband is tussen een kostenpost en één of meer van de gronden waar (ver)bouw mogelijk wordt gemaakt door een planologisch besluit. Verder is vereist dat het Kostenverhaalsgebied, of een deel ervan, profijt heeft van de investering. Als er meer gebieden zijn die er profijt van hebben dan worden de kosten aan het kostenverhaalsgebied proportioneel toegerekend. Dat wil zeggen: naar de mate waarin dat gebied er profijt van heeft. Het gaat hier – afgekort – over de zogenaamde PTP-criteria.
5. **Bovenwijkse kosten.** Als meerdere gebieden profijt hebben van een bepaalde investering wordt die investering bovenwijks genoemd. Dat doet zich niet alleen voor ten aanzien van investeringen die *buiten* het kostenverhaalsgebied worden gedaan (buitenwijks bovenwijks), maar het kan zich ook voordoen ten aanzien van investeringen *binnen* het kostenverhaalsgebied (binnenwijks bovenwijks). In de praktijk gaat het bij bovenwijkse

kosten meestal om investeringen buiten het kostenverhaalsgebied.

6. **Binnenplanse verevening 1.** Het is niet nodig dat het hele kostenverhaalgebied profijt heeft van een bepaalde investering. Voor toerekening van de kosten is het voldoende als een deel ervan profijt heeft. Als dat het geval is worden de kosten over het hele kostenverhaalsgebied verevend (uitgesmeerd). Dit wordt binnenplanse verevening genoemd. Er zijn meer componenten van binnenplanse verevening. Die worden in de punten 7 en 8 genoemd. Het effect van binnenplanse verevening wordt mede bepaald door de begrenzing van het kostenverhaalsgebied. Essentieel daarbij is dat een kostenverhaalsgebied niet groter kan zijn dan het gebied waarvoor het planologische besluit wordt genomen.<sup>2</sup> Effecten van binnenplanse verevening worden om die reden daardoor mede bepaald door keuzes omtrent de omvang van het gebied waarvoor een planologisch besluit wordt genomen. Het maakt in de regel verschil of er besluiten worden genomen voor een groot gebied van een integrale ontwikkeling danwel voor een reeks planologische besluiten op het niveau van kleinere deelgebieden of zelfs op het niveau van een bouwkaavel (door te besluiten tot het vaststellen van 'postzegelplannen' of tot verlening van vergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten).
7. **Binnenplanse verevening 2.** Kosten worden omgeslagen naar rato van verschillen in grondopbrengsten. Gronden met een hogere opbrengstpotentie dragen daardoor verhoudingsgewijs meer bij aan het kostenverhaal dan gronden met een lagere opbrengstpotentie. Dit wordt ook wel het draagkrachtprincipe genoemd. Op deze wijze worden de kosten verevend naar de financiële draagkracht van ieders grond.
8. **Binnenplanse verevening 3.** Bij binnenplanse verevening wordt veelal gedacht aan investeringen in de openbare ruimte. Het principe geldt ook voor inbrengwaarden (de waarde van gronden, van te slopen opstallen en sloopkosten). Sommige gronden hebben een hogere waarde dan andere. In de te berekenen kostenverhaalsbijdrage worden alle kosten opgeteld en over alle uitgeefbare gronden omgeslagen. Zo wordt een *bruto*-kostenverhaalsbijdrage berekend. Vervolgens heeft degene die een (ver)bouwactiviteit wil uitvoeren recht op aftrek van bepaalde kosten: de inbrengwaarde en ook de kosten van het bouwrijp maken van de bouwkaavel. Zo wordt de *netto*-kostenverhaalsbijdrage berekend. Heeft ontwikkelaar X een hogere inbrengwaarde van zijn gronden dan ontwikkelaars Y en Z, dan wordt – bruto - aan X, Y en Z die hogere inbrengwaarde doorbelast. Vervolgens heeft X recht op aftrek van een relatief hoge inbrengwaarde en Y en Z van een relatief lage inbrengwaarde. Het effect is dat X een relatief lage netto-bijdrage moet betalen en Y en Z een relatief hoge netto-bijdrage. Zo kan zich het effect voordoen dat de ontwikkeling van delen van een kostenverhaalsgebied die minder rendabel zijn toch mogelijk worden door delen die meer rendabel zijn. Zo kunnen onrendabele en rendabele delen binnen één en hetzelfde kostenverhaalsgebied worden verevend.
9. **Macro-aftopping.** Wro en Ow kennen het principe van macro-aftopping. Dat betekent dat er niet meer kosten mogen worden verhaald dan het totale bedrag aan geraamde grondopbrengsten. Een eventueel tekort is voor rekening van de gemeente. Het verevenen van onrendabele en rendabele delen binnen één en hetzelfde kostenverhaalsgebied kan alleen voorzover de macro-aftopping dat toelaat. Daarvoor moet er dus voldoende

---

<sup>2</sup> Binnen het gebied van een planologisch besluit wordt vervolgens welke gebieden (qua aangewezen bouwplannen en qua werken, werkzaamheden en maatregelen) ruimtelijk, functioneel of civieltechnisch met elkaar samenhangen. Een kostenverhaalsgebied wordt begrensd door die samenhang. Ontbreekt er samenhang tussen diverse deelgebieden binnen één en hetzelfde planologische besluit dan worden meerdere kostenverhaalsgebieden met kostenverhaalsregels vastgesteld.

opbrengstpotentie in het totale kostenverhaalsgebied zijn.

10. **Twee modellen voor kostenverhaal: het integrale en het organische model.** De Wro kent de figuur van het exploitatieplan. De Wro gaat voor een exploitatieplan uit van een zogenaamd integraal kostenverhaalsmodel. De Ow kent daarnaast ook het organische model. Het integrale model wordt formeel het model met tijdvak genoemd en het organische model het model zonder tijdvak. Wat zijn de verschillen? Die worden hierna puntsgewijs benoemd:

#### **10.1 Twee delen binnen de kostensoortenlijst**

De kostensoortenlijst bestaat uit twee delen: A en B. Deel A bevat de zogenaamde publieke kosten. Deel B bevat de kosten voor uitgeefbare gebieden, hierna kavelkosten genoemd. In het organische model worden alleen publieke kosten verhaald. In het integrale model worden zowel publieke als kavelkosten verhaald.

#### **10.2 Publieke kosten**

Onder publieke kosten worden verstaan de kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen om de openbare ruimte aan te leggen of aan te passen en om bebouwing mogelijk te maken.<sup>3</sup> Verder gaat het om plankosten en kosten van nadeelcompensatie.<sup>4</sup>

#### **10.3 Kavelkosten**

Onder kavelkosten worden verstaan de kosten die een eigenaar maakt om een kavel bouwrijp te maken. Daartoe behoren de kosten van inbrengwaarden van gronden en te slopen opstallen, sloopkosten en andere kosten van het bouwrijp maken (zoals egaliseren, drainage, ophogen, saneren van bodem en/of grondwaterverontreinigingen).

#### **10.4 Kostenplafond met schuifruimte**

Het organische model is door de wetgever mogelijk gemaakt om een regeling te bieden voor het omgaan met onzekerheden die eigen zijn aan organische gebiedsontwikkelingen. Vanwege die onzekerheden mag in het omgevingsplan ten aanzien van de kosten volstaan worden met een grove bepaling (het vaststellen van een kostenplafond) en hoeven de grondopbrengsten niet geraamd te worden. Later, bij aan aanvraag om een kostenverhaalsbeschikking voor een kavel, worden kosten wel geraamd en moeten de opbrengsten van de kavel worden geraamd. Wat het kostenplafond betreft: daarbinnen bestaat 'schuifruimte'. Als bij vaststelling van het omgevingsplan met een bepaalde ingreep in de openbare ruimte geen rekening was gehouden maar die blijkt later wel nodig te zijn, dan heeft het kostenverhaal ook betrekking op die onvoorziene ingreep, mist de kosten binnen het plafond passen. Blijkt een wel voorziene ingreep niet door te gaan dan hoeft het plafond niet per se te worden aangepast.

#### **10.5 Binnenplafond verevening rendabel en onrendabel delen**

Zoals gezegd worden in het organische model alleen publieke kosten verhaald. In het integrale model worden zowel publieke als kavelkosten verhaald. Juist vanwege de kavelkosten speelt in het integrale model het verevenen van onrendabele delen en rendabele delen in het integrale model een belangrijke rol. Die verevening speelt in het

---

<sup>3</sup> Dus de aanleg/aanpassing van voorzieningen van openbaar nut en de kosten van maatregelen om bijv. hindercirkels weg te nemen.

<sup>4</sup> Daarmee is bedoeld wat onder de Wro planschade wordt genoemd.

organische model geen rol. Dat blijkt uit het volgende punt

### **10.6 Macro-aftopping versus waardevermeerderingstoets**

In het integrale model wordt de macro-aftopping toegepast. In het organische model wordt de waardevermeerderingstoets toegepast. Wat de macro-aftopping inhoudt is in punt 9 uiteengezet. Dit leidt ertoe dat, als het saldo van het hele kostenverhaalsgebied nul is, alle toegerekende kosten worden verhaald (mits ook iedereen overgaat tot ontwikkeling). In het organische model vindt zo'n toets van financiële draagkracht niet plaats op het niveau van het hele kostenverhaalsgebied, maar op het niveau van een kostenverhaalsbeschikking. Als zulke beschikkingen worden aangevraagd voor elk van de bouwkavels, dan vindt de toets van de financiële draagkracht dus plaats voor elke bouwkavel afzonderlijk. Dat wordt de waardevermeerderingstoets genoemd. Die werkt als volgt: de opbrengsten van dat kavel worden geraamd als de kostenverhaalbeschikking wordt aangevraagd. De kosten van het hele kostenverhaalsgebied worden geraamd. Die worden omgeslagen over de kavels zodat helder wordt wat de bruto-bijdrage van de kavel waarvoor de beschikking is aangevraagd. Dan worden de opbrengsten van dat kavel geraamd. Van die opbrengsten worden de kavelkosten afgetrokken (dus inbrengwaarde en kosten van bouwrijp maken). Het saldo wordt vergeleken met de berekende bruto-bijdrage om te bezien of die bruto-bijdrage gedragen kan worden door dat saldo. Is het saldo te klein, dan wordt het restant als netto-bijdrage opgelegd. Dus stel de berekende bijdrage is € 1 mln en het saldo van de waardevermeerderingstoets is € 0,8 mln, dan wordt de netto-bijdrage € 0,8 mln. Resultaat is dat de gemeente op dit kavel € 0,2 mln tekort komt op het kostenverhaal. Maar stel dat het saldo € 1,4 mln is, dan wordt er € 1 mln verhaald. Het brutobedrag is dan gelijk aan het nettobedrag. Het overschot van € 0,4 mln kan niet worden ingezet om eventuele te lage netto-bijdragen van andere kavels te compenseren (zoals feitelijk in het integrale model wel het geval is als andere kavels tekorten hebben). In het systeem van het organische model werkt binnenplanse verevening dus op een heel andere manier. Dat komt enerzijds doordat de kavelkosten niet worden verhaald (en dus niet worden mee verevend) en doordat de toets van de financiële draagkracht op het niveau van de kostenverhaalsbeschikking plaatsvindt en niet op het niveau van het gehele KV-gebied.

### **3.2 Kostenverhaalsbeleid in relatie tot grondbeleid gemeente Alblasserdam**

Voor de realisatie van de door haar gewenste ruimtelijke ontwikkelingen gaat de gemeente Alblasserdam, blijkens haar Nota grond- en vastgoedbeleid, uit van een uitnodigende houding. De gemeente voert in beginsel geen actieve grondpolitiek. In uitzonderlijke gevallen kan wel vastgoed of grond worden verworven. Dit kan bijvoorbeeld in het kader van de afronding van al lopende exploitaties, of in geval er een groot maatschappelijk of politiek belang bestaat in situaties die de markt niet oppakt en welke een substantieel nadelig effect hebben op de omgeving en/of de samenleving.

In gevallen waarin de gemeente zelf vastgoed of grond verwerft, verhaalt de gemeente de kosten van grondexploitatie via gemeentelijke gronduitgifte. Dat kan alleen op een volledige manier wanneer de gemeente al het eigendom van de te ontwikkelen locatie heeft. In gevallen van faciliterende grondpolitiek verhaalt de gemeente de kosten van grondexploitatie via anterieure overeenkomsten. Dat gebeurt ook aanvullend voor zover, ingeval van actieve grondpolitiek, volledige

verwerving niet slaagt. Slaagt het verhalen van de totale kosten niet via anterieure overeenkomsten dan wordt onder de Ow een kostenverhaalsregel vastgesteld als onderdeel van het planologische besluit.

Bij faciliterende grondpolitiek is het zinvol onderscheid te maken tussen enerzijds de situatie waarin de ontwikkeling en het planologische besluit zich uitstrekt over gronden van meerdere eigenaren en anderzijds over de gronden van één eigenaar. De tweede situatie komt het meest voor. Meestal betreft het een initiatief van een private partij die planologische medewerking van de gemeente verzoekt.

## 4. Kostenverhaalsbeleid gemeente Alblisserdam

### 4.1 Ambtelijke kosten en kruimelgevallen

Het komt regelmatig voor dat het in het beginstadium van een initiatief voor de initiatiefnemer zelf lang niet altijd reeds uitgekristalliseerd is wat hij wil. Vaak is het bij aanvang ook niet helder in hoeverre realisatie voor de gemeente aanvaardbaar is. De gemeente moet het verzoek gaan beoordelen. Dat gebeurt vaak aan de hand van onderzoeken en onderbouwingen die de gemeente dan van de initiatiefnemer vraagt. Er komt, met andere woorden, stapsgewijs meer helderheid. Ook wat de hoogte van de te verhalen kosten betreft neemt het inzicht pas geleidelijk toe. In al de stappen speelt de inzet van het ambtelijk apparaat een rol. Soms moet er ook advies van derden worden ingeschakeld om als gemeente het initiatief goed te kunnen beoordelen of ook en te begeleiden.

Soms is de uitkomst van zo'n proces dat de gemeente tot het oordeel komt dat een initiatief geen doorgang kan vinden of dat ontwikkeling alleen in sterk gewijzigde vorm kan plaatsvinden. Als een initiatief geen doorgang kan vinden, wordt er geen anterieure overeenkomst gesloten. Als een initiatief alleen in gewijzigde vorm kan plaatsvinden, wordt een anterieure overeenkomst meestal niet gesloten voor het oorspronkelijke initiatief, maar voor het gewijzigde initiatief. In een enkel geval is het vrijwel direct duidelijk dat een initiatief niet kan doorgaan. Maar meestal gaat het hier om processen van een half jaar tot een jaar en in enkele gevallen kan het ook wel twee jaar duren.

In zulke gevallen worden allerlei ambtelijke kosten gemaakt. In de regel worden in voorovereenkomsten de afspraak gemaakt dat ambtelijke kosten worden verhaald op de initiatiefnemer. Veelal kunnen de ambtelijke kosten in dat vroege stadium nog niet worden bepaald met toepassing van de zogenaamde plankostenscan. Dat is een invulmodel dat geleverd is bij de regeling plankosten, zoals die in de Omgevingsregeling is opgenomen (geënt op de regeling plankosten exploitatieplan onder de Wro). De invulling van die scan leidt tot een forfaitair bedrag. Deze ministeriële regeling is bedoeld om – voor de publiekrechtelijke route van het kostenverhaal – de raming van de plankosten te begrenzen. De regeling wordt in veel Nederlandse gemeenten ook gebruikt voor het aangaan van anterieure overeenkomsten. Voor de toepassing van deze scan moeten keuzes zijn gemaakt die in het vroege stadium van een initiatief nog niet gemaakt kunnen worden. Om die reden moeten de ambtelijke kosten in dat stadium op een andere manier worden bepaald wil de gemeente die kunnen verhalen.

Met de onderhavige Nota kostenverhaal wordt als beleidsregel vastgelegd dat de kosten in het voorstadium ook worden verhaald. Voor de hoogte van de in het voorstadium te verhalen kosten wordt uitgegaan van een raming van de werkelijk te verwachten kosten. Voor de stadia daarna wordt uitgegaan van de forfaitair bepaalde kosten via de ministeriële regeling plankosten aan de hand van de plankostenscan.

**Beleidsregel 1: in het stadium van overleg over de aanvaardbaarheid van een initiatief voor een ruimtelijke ontwikkeling worden de kosten van het ambtelijk apparaat en van de door haar in te schakelen externe adviseurs (hierna: de plankosten) en de onderzoekskosten verhaald op de initiatiefnemer.**

Zoals gezegd is de ministeriële regeling plankosten veelal niet geschikt voor toepassing in dit voorstadium. De redenen daarvan zijn de volgende:

- het programma (met eventuele bandbreedtes) is nog niet helder;
- de gebiedsomvang is nog niet duidelijk. Soms is het om stedenbouwkundige redenen wenselijk een groter gebied bij een voorgenomen ontwikkeling te betrekken dan het gebied dat een initiatiefnemer voorstelt. Soms is verwerving van eigendommen of van de gemeente nodig;
- het is nog niet helder of en zo ja welke ingrepen in de openbare ruimte nodig of wenselijk zijn;
- zaken als al of niet parkeren op eigen terrein, omvang en situering van waterberging, et cetera zijn nog niet duidelijk

Om toch de ambtelijke kosten in het voorstadium te kunnen verhalen wordt met de onderhavige Nota kostenverhaal als beleidsregel vastgelegd dat er in bepaalde gevallen een voorovereenkomst wordt gesloten en dat hiermee – in beginsel - wordt gekozen voor contractvorming in twee stappen: een voorovereenkomst gevolgd door een anterieure overeenkomst.

Een voorovereenkomst wordt aangeboden in situaties als bedoeld in het Besluit tot aanwijzing van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarvoor de raad als adviseur, zoals bedoeld in artikel 16.15, eerste lid, onder b van de Omgevingswet wordt aangewezen. Dat zijn de situaties die een substantieel programma en/of een substantiële impact hebben. Verondersteld wordt dat de andere situaties op voorhand dusdanig overzichtelijk is dat al vrij snel een anterieure overeenkomst kan worden gesloten. Een voorovereenkomst wordt dan niet aangeboden. Voor de bepaling van de plankosten kan dan worden uitgegaan van de hierna nog te behandelen regeling plankosten met de plankostenscan.

Een voorovereenkomst wordt in een vroeg stadium aangeboden. Daarbij wordt uitgegaan van het volgende proces:

- Het binnengekomen initiatief wordt besproken in een zogenaamde Initiatieftafel<sup>5</sup> (een overleg dat in de bestaande praktijk bekend staat als Vooroverleg). Dat is een gremium waarin diverse ambtelijke disciplines een eerste grofmazige beoordeling maken over de eventuele aanvaardbaarheid van de voorgestelde ontwikkeling. Behandeling van het initiatief in de Initiatieftafel kan worden voorafgegaan door een gesprek waarin de initiatiefnemer de voorgestelde ontwikkeling toelicht.
- Wanneer de Initiatieftafel tot de conclusie komt dat het initiatief kans van slagen heeft, wordt het daarna beoordeeld aan de hand van overheidsbeleid. Ook wordt bezien of onderzoeken noodzakelijk of gewenst zijn ter onderbouwing van een planologisch besluit. Dat kan gepaard gaan met besprekingen in een zogenaamde Omgevingstafel. In een Omgevingstafel wordt samen met de initiatiefnemer nagegaan of en hoe het initiatief passend kan worden gemaakt voor een formele aanvraag.

De kosten van behandeling in een Initiatieftafel en van een eventueel voorafgaand toelichtingsgesprek vallen onder de Legesverordening onder het kopje 'Vooroverleg'. Wanneer behandeling in een Initiatieftafel heeft plaatsgevonden, wordt de voorovereenkomst aangeboden.

---

<sup>5</sup> Dit is de term die naar verwachting zal worden gebruikt onder de werking van de Omgevingswet. Onder de werking van de Wro wordt hiermee bedoeld op het vooroverleg, zoals dit begrip ook voorkomt in de gemeentelijke legesverordening.

**Beleidsregel 2:** om de plankosten en de onderzoekskosten te kunnen verhalen wordt in een vroeg stadium een voorovereenkomst aangeboden. Daarin wordt (in overleg met de initiatiefnemer) vastgelegd welke werkzaamheden de gemeente verwacht te hanteren en welke uren en andere kosten daarmee naar verwachting gemoeid zullen zijn. Een voorovereenkomst wordt aangeboden in situaties als bedoeld in het Besluit tot aanwijzing van gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, waarvoor de raad als adviseur, zoals bedoeld in artikel 16.15, eerste lid, onder b van de Omgevingswet wordt aangewezen. In andere situaties wordt het stadium van een voorovereenkomst overgeslagen en wordt alleen gestreefd naar een anterieure overeenkomst. Eerst wordt het initiatief beoordeeld door een Initiatieftafel. De hier te maken ambtelijke kosten vallen onder de toepassing van de Legesverordening. De ambtelijke kosten die na het overleg in de Initiatieftafel worden gemaakt, worden verhaald via de voorovereenkomst.

**Beleidsregel 3:** vanuit het oogpunt van kostenverhaal wordt, met inachtneming van beleidsregel 2, als regel uitgegaan van contractvorming in twee stappen: een voorovereenkomst, gevolgd door een anterieure overeenkomst. De plankosten die in het traject van de voorovereenkomst verhaald worden, worden verrekend met de plankosten in de anterieure overeenkomst. Voor de anterieure overeenkomst wordt, voor het onderdeel plankosten, als uitgangspunt genomen de regeling plankosten voor het exploitatieplan c.q. voor het kostenverhaal in het omgevingsplan danwel in de vergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (met gebruikmaking van de zogeheten plankostenscan).

**Beleidsregel 4:** de elementen van een voorovereenkomst bestaan in principe uit:

- Procesafspraken, waaronder overlegstructuur, en de te nemen stappen
- Een financiële bijdrage die bestaat uit het verhalen van de plankosten en de onderzoekskosten
- Regeling bij voortijdig einde

**Beleidsregel 5:** Voor de hoogte van de in het voorstadium te verhalen kosten wordt uitgegaan van de schatting van de werkelijk te maken kosten.

De kostenverhaalsregeling van afd. 13.6 Ow is niet altijd van toepassing. Soms zullen ambtelijke kosten daarom via de leges worden verhaald. Zoals gezegd is de wettelijke kostenverhaalsplicht van toepassing als een planologisch besluit een bouwactiviteit mogelijk maakt. Soms is echter wel een planologisch besluit nodig, maar kan een voorgenomen ontwikkeling niet worden aangemerkt als aangewezen bouwactiviteit. In zulke gevallen heeft de gemeente de toepassing van de legesverordening achter de hand om ambtelijke kosten te verhalen. Een legesverordening kan echter niet worden toegepast wanneer de kostenverhaalsregeling van afd. 13.6 Ow van toepassing is. Dan heeft de wettelijke regeling (wet in formele zin) voorrang op een gemeentelijke regeling.



**Beleidsregel 6: voor gevallen waarin de kostenverhaalsregeling van afd. 13.6 en afd. 13.7 Ow niet van toepassing is worden leges geheven voor de ambtelijke inzet op grond van de gemeentelijke legesverordening.**

In het Omgevingsbesluit is in artikel 8.14 een kruimelgevallenregeling opgenomen voor kostenverhaal. Het betreft situaties waarin – via een planologisch besluit – een bouwactiviteit mogelijk wordt gemaakt, maar waarin kostenverhaal toch niet verplicht is. Daarvan is sprake als:

- a. het totaal van de verschuldigde geldsommen dat op grond van artikel 13.18 van de wet kan worden verhaald, minder bedraagt dan € 10.000;
- b. er geen verhaalbare kosten als bedoeld in de onderdelen A3 tot en met A9 van bijlage IV (bijlage IV is de kostensoortenlijst) zijn; of
- c. de verhaalbare kosten alleen de aansluiting van een locatie op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen betreffen.

In de onderdelen A3 tot en met A9, zoals genoemd onder b) gaat het hoofdzakelijk om kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen om het gebied bouw- en woonrijp te maken en vrij te maken van rechten en verhinderingen voor de beoogde ontwikkeling. Plankosten (ambtelijke kosten) en de waarde van gronden en te slopen opstallen vallen er bijvoorbeeld niet onder.

Dat betekent bijvoorbeeld dat, wanneer er alleen sprake is van ambtelijke kosten, er geen sprake is van een plicht tot kostenverhaal.

Met de onderhavige Nota kostenverhaal wordt ervoor gekozen die ambtelijke kosten wel te verhalen. Ook wordt ervoor gekozen kosten te verhalen als het totaalbedrag minder dan € 10.000 bedraagt. Voor gevallen waarin het alleen gaat om aansluiting op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen wordt eerst bezien of er andere regelingen van toepassing zijn (zoals bijvoorbeeld een aansluitverordening). Als dat het geval is, ziet de gemeente af van het toepassen van de kostenverhaalsregeling, mits het bedrag dat op grond van de andere regeling toereikend is om de werkelijke kosten te dekken.

**Beleidsregel 7: de gemeente past de kostenverhaalsregeling ook toe op de kruimelgevallen van artikel 8.14 Omgevingsbesluit behalve wanneer het alleen gaat om de aansluiting van een locatie op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen. In die gevallen wordt voorrang gegeven aan andere in de gemeente bestaande regelingen, tenzij dat geen volledige dekking van de werkelijk te verwachten kosten oplevert.**

## **4.2 Bovenwijkse kosten en effecten binnenplanse verevening**

Als het gaat om bovenwijkse kosten en om de effecten van binnenplanse verevening is de werking van PTP-criteria van belang en de keus van de afbakening van het gebied van het planologische besluit (plangebied) en het kostenverhaalsgebied zoals dat is afgeleid van het plangebied. De toepassing van de PTP-criteria wordt in paragraaf 4.2.1 behandeld en het omgaan met de afbakening van plan- en kostenverhaalsgebieden in paragraaf 4.2.2.

#### **4.2.1 Bovenwijkse kosten en de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit**

Voor de publiekrechtelijke route kent de kostenverhaalsregeling drie criteria die bepalen of bepaalde investeringen van de kostensoortenlijst verhaalbaar zijn en in welke mate. Het betreft de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit, afgekort tot PTP. De werking hiervan is beschreven in paragraaf 3.1 in de punten 4, 5 en 6.

Deze criteria gelden formeel niet voor de privaatrechtelijke route van het kostenverhaal. Maar omdat de publiekrechtelijke route als stok achter de deur fungeert, hebben deze criteria voor onderhandelingen indirect regelmatig toch betekenis.

Wanneer een investering voor meerdere gebieden profijt heeft, wordt vaak gesproken van gebiedsoverstijgende of bovenwijkse kosten. Ook van een investering binnen een kostenverhaalsgebied kan het soms gebeuren dat deze een bovenwijks karakter heeft. Bovenwijks is daarom niet steeds hetzelfde als buitenwijks. In de praktijk zijn het veelal wel investeringen die buiten het plangebied ('de wijk') zijn of worden gedaan. Het gaat meestal om voorzieningen van openbaar nut, zoals de aanleg van wegen, verkeerskundige ingrepen, aanleg van een parkeervoorziening, van een park of een waterberging.

**Beleidsregel 8: Voor werken, werkzaamheden en maatregelen die een gebiedsoverstijgend karakter hebben (bovenwijkse kosten) wordt gezien of ze een causaal verband hebben met het te ontwikkelen gebied en of ze daarvoor profijt hebben. Voor het toerekenen van de kosten aan de profiterende gebieden wordt, waar mogelijk, uitgegaan van het wettelijke principe van toerekening naar de mate van (verschil in) profijt.**

**Beleidsregel 9: Voor zover bestaand bebouwd gebied ook profijt ondervindt, wordt het proportionele deel van de kosten (voor zover dat niet contractueel kan worden afgewenteld op ontwikkelende partijen) door de algemene dienst gedragen.**

Het principe dat kosten worden toegerekend naar de mate van profijt is vereist bij de publiekrechtelijke route van het kostenverhaal. Bij de privaatrechtelijke route is dat niet vereist en is het ook niet altijd terecht dat dit gebeurt. Want regelmatig komt het voor dat een bepaalde ingreep in de openbare ruimte alleen wordt veroorzaakt door een bepaald initiatief. Dan is het ook redelijk dat de kosten geheel door de gebiedsontwikkeling van de betreffende initiatiefnemer(s) wordt gedragen. De gemeente kan het deel dat aan meeprofiterende gebieden wordt toegerekend niet altijd feitelijk verhalen (vandaar het afwentelen op de algemene dienst, zoals bedoeld in beleidsregel 10). Maar daarmee zou de gemeente dan meebetalen aan het initiatief van een private ontwikkelende partij. Dat is tegen het principe dat de veroorzaker van de kosten die kosten ook draagt. Het college van burgemeester en wethouders moet dan kunnen afwijken van het proportioneel toerekenen van kosten aan meeprofiterende gebieden als bedoeld beleidsregel 10.

**Beleidsregel 10: Wanneer werken, werkzaamheden en maatregelen weliswaar profijt hebben voor andere gebieden, maar alleen veroorzaakt worden door het te ontwikkelen gebied kan het college afwijken van beleidsregel 9 en kan het college de kosten geheel toerekenen aan het te ontwikkelen gebied.**

Wanneer kosten proportioneel worden toegerekend aan profiterende gebieden moeten verdeelsleutels worden vastgesteld om tot een toerekening te komen. De keus van een verdeelsleutel kan per type openbare voorziening verschillen.

Voor de toerekening van kosten vanwege de aanleg van wegen en fietspaden wordt in de praktijk vaak uitgegaan van verkeersmodellen met verwachtingen over wijziging van de verwachte verkeersbewegingen. Die wijzigingen geven indicaties voor de vraag welke gebieden profiteren en in welke mate er sprake is van profijt. Met profijt wordt dan bedoeld op verbeteringen in de ontsluiting van een gebied.

Voor groenvoorzieningen bestaan in de praktijk niet zulke duidelijke modelmatige benaderingen als voor wegen en fietspaden. Het hangt af van de functie van openbaar groen. Heeft het alleen een visuele functie of een bufferfunctie voor aanwonenden, dan is er sprake van een klein profiterend gebied. Maar heeft het ook een recreatieve functie in die zin dat er in gewandeld kan worden, dan is het profiterende gebied groter en kan worden gekeken naar afstanden tussen woonbebouwing en groenvoorziening. De afstand waarbinnen een groenvoorziening wandelend kan worden bereikt kan dan als maatstaf worden genomen. In beide voorbeelden kan worden gesproken van gebruik door bewoners van nabijgelegen woningen. In het eerste voorbeeld wordt groen gebruikt als afscherming en in het tweede voorbeeld als wandelgebied. De vormgeving en omvang van de groenvoorziening kan ook de aantrekkelijkheid van de woningen beïnvloeden, gezien vanuit de ligging van een woningen ten opzichte van het groen (uitzicht). Zo zijn er diverse factoren denkbaar die van invloed kunnen zijn op profijt en de mate van profijt.

Maar ook dan is er niet steeds voldoende duidelijkheid te verkrijgen over de mate van profijt. En voor andere voorzieningen dan wegen, fietspaden en groen kan zich de situatie voordoen dat er niet een specifieke verdeelsleutel voorhanden is. Dan kan worden 'teruggevallen' op een meer algemeen, een meer grofmazig type verdeelsleutel, namelijk het aantal woningen of woningequivalenten dat profijt heeft of, nog wat grofmaziger, het aantal m<sup>2</sup> uitgeefbaar c.q. bebouwd gebied. Met woningequivalenten wordt bedoeld op het vergelijkbaar maken van de aantallen m<sup>2</sup> grond voor een woning (van een gemiddelde prijscategorie) met aantallen m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak voor kantoren of commerciële voorzieningen danwel van aantallen m<sup>2</sup> uitgeefbaar gebied voor bedrijfsterrein.

**Beleidsregel 11: Voor toerekening van bovenwijkse kosten worden de volgende verdeelsleutels gebruikt:**

- **Voor de aanleg van wegen en fietspaden wordt uitgegaan van de (verwachte) aantallen verkeersbewegingen per profiterend gebied.**
- **Voor groenvoorzieningen wordt uitgegaan naar het (verwachte) aantal kavels voor woningen dat er gebruik van maakt én van verschil in verwachte mate van gebruik.**

- Daar waar verschillen in de mate van gebruik onvoldoende overtuigend te benaderen en/of te motiveren vallen, wordt teruggevalen op het meer grofmazige uitgangspunt van verschillen in het aantal woningen, danwel het aantal woningequivalenten.
- Wanneer ook daarover (nog) te weinig duidelijkheid bestaat wordt toegerekend naar rato van het aantal m2 uitgeefbaar c.q. bebouwd gebied.

**Beleidsregel 12: De invulling van de woningequivalenten wordt per ontwikkeling afzonderlijk bepaald.**

**Beleidsregel 13: Voorzover visies, masterplannen en stedenbouwkundige uitwerkingen worden opgesteld voor meerdere gebieden, worden de kosten daarvan naar evenredigheid verdeeld over de betreffende gebieden. Toegerekend wordt naar rato van het aantal woningequivalenten, of, als er te weinig onduidelijkheid over invullingen is, naar rato van het aantal m2 uitgeefbaar gebied.**

In paragraaf 3.1 zijn in punt 10 verschillen benoemd tussen het integrale en het organische model van kostenverhaal. Daar bleek dat het organische model geen mogelijkheden biedt voor verevening van kavelkosten. Daarnaast moet bij het organische model de waardevermeerderingstoets worden toegepast op dat deel van het uitgeefbare gebied waarvoor een kostenverhaalsbeschikking wordt gevraagd. Door die twee omstandigheden kan zich de situatie voordoen dat de toepassing van het organische model qua kostenverhaal ongunstiger voor de gemeente is dan de toepassing van het integrale model. Dat betekent dat, als er sprake is van een ontwikkeling die in meer of mindere mate het karakter heeft van een organische ontwikkeling, de keus niet zonder meer valt op de toepassing van het organische model. Vanwege de mogelijke verschillen in uitkomst qua kostenverhaal is het van belang dat de gemeente zich de vrijheid voorbehoudt om dan voor een integraal model te kiezen. Verwacht kan worden dat dit in de praktijk aan de orde kan zijn wanneer de gemeente voornemens is voor meerdere deellocaties tegelijk een planologisch besluit te nemen waarin meer (ver)bouwmogelijkheden worden geboden dan in de bestaande situatie. Wanneer het gaat om de planologische medewerking aan een initiatief voor slechts één locatie zal het verschil tussen het integrale en het organische model niet aan de orde zijn. Dan is in de regel geen sprake van een organische ontwikkeling omdat er, door de initiatiefnemer, veelal reeds bepaalde invullingskeuzes zijn gemaakt.

**Beleidsregel 14: Omdat, onder de Omgevingswet, bij toepassing van het organische model het tekort voor gemeentelijke rekening groter kan zijn dan bij het integrale model past de gemeente niet zonder meer het organische model toe bij organische ontwikkelingen, maar behoudt zij zich de vrijheid voor het integrale model toe te passen.**

Er kunnen redenen zijn waardoor een anterieure overeenkomst niet tot stand komt. Dan kan veroorzaakt worden doordat gemeente en initiatiefnemer het niet eens worden over (de wenselijkheid van) de planinvulling. Het kan ook veroorzaakt worden doordat partijen het niet eens worden over de hoogte van de kostenverhaalbijdrage. Om goed te kunnen onderhandelen over de bijdrage is het, vanuit de gemeentelijke positie bezien, van belang een exploitatieopzet te maken alsof er sprake zou zijn van het volgen van de publiekrechtelijke route; anders gezegd: alsof er sprake

zou zijn van een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan.. Dit wordt een schaduw-exploitatieopzet genoemd. Het maken van zo'n exploitatieopzet geeft aan wat de gemeente wettelijk kan verhalen. Daarmee is niet gezegd dat dan ook allee kosten verhaald kunnen worden. Verhinderingen daarvoor kunnen liggen in de toepassing van de PPT-criteria en/of in de toepassing van de macro-aftopping (te weinig opbrengstpotentie). Mocht blijken dat, wanneer het publiekrechtelijke spoor gevolgd zou worden, niet alle kosten te verhalen vallen, dan is dat een belangrijk gegeven voor de onderhandelingen voor anterieure overeenkomsten. Zou er een tekort voor de gemeente resteren dan moet zij ook kunnen besluiten af te zien van een planologisch besluit.

Het maken van een schaduw-exploitatieopzet is ook van belang als er meerdere eigenaren zijn in het gebied waarvoor de gemeente het omgevingsplan wil wijzigen. Want dan kunnen, door binnenplanse verevening, er verschillen ontstaan in de hoogte van de kostenverhaalbijdrage per eigenaar. Door het maken van zo'n exploitatieopzet wordt vooraf duidelijk wat die verschillen zijn. Dat is van invloed op de onderhandelingen.

**Beleidsregel 15: Voor het bepalen van haar positie in onderhandelingen over anterieure overeenkomsten hanteert de gemeente een schaduw-exploitatieopzet alsof het publiekrechtelijke kostenverhaal aan de orde zou zijn. Als toepassing van dit principe zou leiden tot een tekort op het kostenverhaal dan probeert de gemeente anterieur tot een beter resultaat te komen. En voor zover er dan toch een tekort voor de gemeente zou resteren, beoordeelt de gemeente per ontwikkeling of zij het tekort voor haar rekening neemt danwel besluit geen planologische medewerking te verlenen wegens een gebrek aan financiële uitvoerbaarheid van de gevraagde medewerking.**

#### **4.2.2 Gebiedsafbakening**

Voor het resultaat van het verhalen van kosten in de publiekrechtelijke route zijn drie principes van belang als het gaat om de afbakening van het plangebied.

Het eerste principe is dat een kostenverhaalsgebied niet groter mag zijn dan het plangebied van het planologische besluit.

Het tweede principe is dat, om kosten te verhalen in een kostenverhaalsgebied, het niet nodig dat elk deelgebied daarbinnen profijt heeft van een bepaalde investering.

Het derde principe is dat het kostenverhaal niet kan uitstijgen boven de financiële draagkracht. Bij de twee modellen die de Ow voor kostenverhaal heeft (integraal en organisch), geldt dat principe op verschillende manieren. Om het belang van dit principe voor gebiedsafbakening duidelijk te maken wordt hier volstaan met het benoemen van het integrale model. Voor het integrale model worden de opbrengsten en de kosten van het gehele kostenverhaalsgebied geraamd. De kosten mogen worden verhaald tot het niveau van de geraamde opbrengsten (macro-aftopping) Zijn er te weinig opbrengsten dan komt, zoals eerder aangegeven, het tekort voor rekening van de gemeente.

De afbakening van een planologisch besluit en een daaruit voortvloeiend kostenverhaalsgebied wordt bepaald door stedenbouwkundige, programmatische, functionele en andere ruimtelijke afwegingen. De afbakening is ook van belang voor kostenverhaalsafwegingen.

Wanneer een private partij zich bij de gemeente meldt met een idee of voorstel voor de ontwikkeling van een locatie heeft dat idee of voorstel meestal betrekking op de eigen grondposities van de initiatiefnemer. Voor een goede stedenbouwkundige invulling is het, vanuit gemeentelijke optiek, niet vanzelfsprekend dat de betreffende grondpositie een geschikte, de enig geschikte of de meest geschikte afbakening is voor gebiedsontwikkeling. De gemeente behoudt zich de beoordelingsvrijheid en de keuze voor om uit te spreken dat een ontwikkeling voor een groter gebied dan alleen dat van de initiatiefnemer gewenst is en dat een integrale benadering wenselijk is.

De afbakening van een gebiedsontwikkeling is medebepalend voor de vraag of ingrepen in de openbare ruimte of andere maatregelen aan het gebied geheel of gedeeltelijk kunnen worden toegerekend. In relatief grote gebieden zijn kostenposten eerder binnenwijks en, omgekeerd, in relatief kleine gebieden zijn kostenposten eerder buitenwijks of hebben eerder een gebiedsoverstijgend karakter. In dat laatste geval wordt de term bovenwijks gebruikt. Met een voorbeeld kunnen verschillen vanwege gebiedsafbakening worden verduidelijkt.

Stel dat een bepaalde openbare voorziening, de aanleg van een weg, voor het westelijk deel van een gebiedsontwikkeling profijt heeft, maar voor het oostelijk deel niet. En stel dat de exploitatie van het geheel op nul sluit. Wanneer dan niet één planologisch besluit voor het geheel wordt genomen, maar de besluitvorming plaatsvindt over twee planologische besluiten, dan ontstaat er voor het westelijk deel een tekort op het kostenverhaal. Dat komt, vanwege het principe van macro-aftopping, voor rekening van de gemeente. Het oostelijk deel kent dan een overschot. Dat overschot is echter niet inzetbaar (af te romen) om het tekort van het westelijk deel te dragen. Dat kan alleen als beide delen samen in één planologisch besluit en in één kostenverhaalsgebied worden ondergebracht. Want dan worden de kosten van de openbare voorziening binnenplans verevend.

Een dergelijk effect treedt niet alleen op voor de realisatie van openbare voorzieningen zoals een weg, maar is ook aan de orde voor de kosten die eigenaren hebben op de uitgeefbare delen binnen de ontwikkellocatie. Ook hier kan met een voorbeeld een verschil vanwege gebiedsafbakening worden verduidelijkt.

Stel dat een ontwikkellocatie om stedenbouwkundige redenen van ruimtelijke en/of functionele samenhang wordt afgebakend door een deel dat onbebouwd is (Noord) en een deel dat bebouwd is, welke bebouwing gesloopt moet worden als de eigenaar nieuwe functies wil realiseren (Zuid). De gemeente is van mening dat de bebouwing in Zuid, vanwege jarenlange leegstand, in toenemende mate verloedering met zich meebrengt; een verloedering die verderstreckende effecten heeft dan alleen voor Zuid. De gemeente acht sloop en nieuwbouw niet slechts aanvaardbaar, maar ook gewenst. De delen Noord en Zuid zijn even groot en op beide delen kan eenzelfde woningbouwprogramma worden gerealiseerd. Vanwege deze gelijke woningbouwprogramma's hebben Noord en Zuid eenzelfde opbrengend vermogen en dragen elk voor de helft bij in alle kosten. Stel dat voor Noord en Zuid samen een wijziging van het omgevingsplan met daarin een kostenverhaalsregel wordt vastgesteld waarvan de exploitatieopzet bij deze uitgangspunten sluit op nul. En stel, de inbrengwaarde van de eigenaar van gronden in Zuid is € 2 miljoen hoger dan die van de eigenaar in Noord. De eigenaar van Noord betaalt hier in zijn exploitatiebijdrage de helft aan mee

(omdat hij vanwege een gelijk opbrengend vermogen aan alle kostenposten voor de helft bijdraagt). De sluitende exploitatie is een samenstel van een tekort van € 2 miljoen op Zuid en een overschot van € 2 miljoen op Noord.

Maar stel nu dat de eigenaar van Noord voor zijn gronden planologisch toestemming aan de gemeente vraagt en de gemeente daaraan meewerkt door alleen voor die gronden het omgevingsplan te wijzigen. Dan wordt de gemeente later geconfronteerd met een probleem in Zuid. De eigenaar gaat, vanwege het tekort door de kapitaalvernietiging van de aanwezige bebouwing, niet over tot herontwikkeling. De gemeente kan hierin bijspringen door het tekort van € 2 miljoen te dekken. Dat is het bedrag dat de gemeente, vanwege de toepassing van de macro-aftopping, moet dekken als ze de wijziging van het omgevingsplan (met een kostenverhaalsregel) vaststelt voor alleen de locatie Zuid.<sup>6</sup> Mogelijk heeft de gemeente dat er voor over, om de verloedering tot stilstand te brengen en nieuwe impulsen te geven aan Zuid en de omliggende omgeving. De gemeentelijke bijdrage in het tekort had voorkomen kunnen worden door voor Noord en zuid samen een wijziging van het omgevingsplan met een kostenverhaalsregel voor het ene kostenverhaalsgebied vast te stellen.

Gelet op de mogelijkheid dat situaties als in deze twee voorbeelden zich in de praktijk kunnen voordoen stelt de gemeente met de onderhavige Nota kostenverhaal daarom als beleidsregel vast dat verzoeken om medewerking aan een initiatief niet op zichzelf beschouwd worden, maar steeds in samenhang met omliggende gebieden.

**Beleidsregel 16: niet alleen vanuit stedenbouwkundig en/of programmatisch en/of functioneel oogpunt, maar ook vanuit kostenverhaalsoptiek denkt en handelt de gemeente zoveel mogelijk vanuit de ruimtelijke en functionele samenhang van gebieden waar– vroeger of later – gebiedsontwikkelingen wenselijk kunnen zijn. Dat leidt ertoe dat, als de gemeente een verzoek om planologische medewerking ontvangt van een private partij op diens locatie, de gemeente nagaat of een dergelijke ontwikkeling beter onderdeel kan uitmaken van een beoogde ontwikkeling van meer locaties en aanpassingen van de openbare ruimte in een groter onderling samenhangend gebied.**

---

<sup>6</sup> Dat is het geval als de gemeente het integrale kostenverhaalsmodel toepast. Zou zij het organische model toepassen, dan zou de waardevermeerderingstoets laten zien dat niet de hele kostenverhaalsbijdrage door Zuid gedragen kan worden. In een voorbeeld als dit moet rekening worden gehouden met de kans dat de eigenaar van Zuid zo'n moeizame businesscase heeft dat hij niet eens een kostenverhaalsbeschikking aanvraagt. Het saldo van zijn waardevermeerderingstoets zou ook negatief kunnen zijn. De gemeente betaalt niet bij aan zo'n tekort.

## 5 Financiële bijdragen

### 5.1 Wettelijke regeling

Als het gaat over kostenverhaal moet er onderscheid worden gemaakt ten opzichte van het verhalen van financiële bijdragen. In het spraakgebruik wordt voor dat laatste veelal ook de term kostenverhaal gebruikt, maar de Ow maakt onderscheid tussen deze beide. Ze kennen elk een eigen regeling: kostenverhaal in afd. 13.6 van de Ow en financiële bijdragen in afd. 13.7 van de Ow. Beide afdelingen maken onderscheid tussen de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke routes van kostenverhaal. Publiekrechtelijk wordt een regel in het omgevingsplan<sup>7</sup> opgenomen op grond waarvan, via een beschikking, de bijdrage betaald moet worden. Privaatrechtelijk wordt een bijdrage afgesproken in een overeenkomst die voorafgaat aan de vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan.

Het kostenverhaal van afd. 13.6 wordt – in onderscheid met financiële bijdragen – voor het gemak hierna ook wel het reguliere kostenverhaal genoemd. Dat is in de voorgaande hoofdstukken aan de orde geweest. Het gaat daar om kostenverhaal dat wettelijk verplicht is. De gemeente heeft echter geen wettelijke plicht om financiële bijdrage te bedingen c.q. op te leggen. Het gaat daar ook over andere zaken dan die van de kostensoortenlijst, hoewel er in enkele opzichten sprake is van overlapping.

Voor het leesgemak worden in deze Nota kostenverhaal de termen kostenvragers en kostendragers gebruikt. Dat zijn niet de formele termen de Ow en het Omgevingsbesluit. Als het over kostendragers gaat spreekt het Omgevingsbesluit in art. 8.13 over bouwactiviteiten.<sup>8</sup> Als het over kostenvragers gaat, spreken Ow en Omgevingsbesluit over categorieën ontwikkelingen, althans voor wat betreft de publiekrechtelijke route.

Ten aanzien van financiële bijdragen geldt dat de privaatrechtelijke mogelijkheden in art. 13.22 Ow zijn geregeld en de publiekrechtelijke mogelijkheden in art. 13.23 en 13.24 Ow. Voor de publiekrechtelijke mogelijkheden wordt de toepassing uitgewerkt in art. 8.21 en 8.22 Omgevingsbesluit.

Art. 8.21 Omgevingsbesluit bevat de zes categorieën (kostenvragers) waarvoor in het omgevingsplan een financiële bijdrage kan worden opgelegd.

In art. 8.20 Omgevingsbesluit wordt, alleen voor de privaatrechtelijke route, een aantal kostendragers toegevoegd aan de kostendragers die altijd gelden. De kostendragers die altijd gelden zijn de al genoemde bouwactiviteiten. De toevoegingen van art. 8.20 betreffen deels bouwactiviteiten (maar dan voor bouwwerken die geen gebouw zijn) en deels gebruikswijzigingen.

Voor het reguliere kostenverhaal gelden de PTP-criteria, althans in de publiekrechtelijke route. Voor het aangaan van anterieure overeenkomsten gelden ze niet, al spelen ze in de praktijk vaak wel een rol (als gevolg van schaduwwerking vanuit het publiekrechtelijke spoor). Voor financiële bijdragen via

---

<sup>7</sup> Het opnemen van een financiële bijdrage in een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is niet mogelijk.

<sup>8</sup> Een aandachtspunt hierbij is dat art. 13.11 Ow spreekt over bouwactiviteiten en activiteiten met het oog op het gebruik van grond, maar dat in de uitwerking van art. 8.13 geen gebruiksactiviteiten voorkomen.



de publiekrechtelijke route gelden de PTP-criteria niet. Het vereiste van causaal verband (de t van toerekenbaarheid) geldt daar niet. Het gaat om de aanwezigheid van functionele samenhang tussen kostenvragers en kostendragers. Het woord bijdrage in begrip 'financiële bijdrage' betekent, volgens de toelichting op het Omgevingsbesluit, dat het niet gaat om een algehele bekostiging. De gemeenteraad zal in het omgevingsplan moeten bepalen wat een *redelijke* bijdrage is. Daar kunnen de criteria, zoals die gelden voor de publiekrechtelijke route van het reguliere kostenverhaal een hulpmiddel bij zijn.

## 5.2 Waar gaat het over?

Financiële bijdragen kunnen voor allerlei andere zaken worden gevraagd dan de elementen van de kostensoortenlijst. De wetgever heeft met de introductie van de privaatrechtelijke mogelijkheden van art. 13.22 Ow de bedoeling gehad aan te sluiten bij doel en strekking van art. 6.24 lid 1 Wro. De Memorie van Toelichting op de Grondexploitatiewet (waarvan de inhoud als afdeling Grondexploitatie is opgenomen in de Wro, namelijk in afd. 6.4) bevatte een passage over bovenplanse verevening. Daarin werd gesproken over de verevening van onrendabele projecten en rendabele projecten. Het gaat dan dus om projecten die niet in één exploitatieplan worden ondergebracht.<sup>9</sup> Verder werd onder meer gesproken over natuur, recreatie, waterberging, infrastructuur en culturele voorzieningen. Hierna wordt ook wel gesproken van kostenvragers

Een belangrijk aandachtspunt is dat de publiekrechtelijke toepassing minder mogelijkheden kent dan de privaatrechtelijke toepassing. Zoals uit het vorenstaande blijkt zijn de privaatrechtelijke mogelijkheden nogal open geformuleerd. Daarmee is de privaatrechtelijke toepassing weinig ingeperkt, behalve dan door criteria als het vermijden van betaalplanologie en baatafoming.

En, zoals gezegd, worden er voor de publiekrechtelijke toepassing zes categorieën vastgelegd in art. 8.21 Ob, eveneens ook wel benoemd als kostenvragers.

Art. 8.21 Ob 'nummert' deze zes categorieën met de letters a tot en met f. Ze zijn opgenomen in bijlage 1 van de Nota kostenverhaal.

De voorbeelden hierna zijn ontleend aan de toelichting op het ontwerp-besluit tot toevoeging van de artikelen 8.21 en 8.22 in het Ob.

Voorbeelden:

### A. *Wijziging inrichting landelijk gebied*

- Verbeteren van de structuur van de landbouw en de kwaliteit van landschappen

---

<sup>9</sup> Wanneer gronden in één exploitatieplan c.q. één kostenverhaalsgebied worden ondergebracht kunnen, althans in een integraal model van kostenverhaal, rendabel en onrendabele delen *binnenplans* worden verevend. Lang niet altijd kunnen gronden in één exploitatieplan of één kostenverhaalsgebied worden ondergebracht. Zo'n gebied mag namelijk niet groter zijn dan het plangebied van een planologisch besluit. Wanneer ontwikkelingen uiteenlopend in de tijd planologisch worden gefaciliteerd, worden er meerdere planologische besluiten genomen, met steeds elk een eigen exploitatie- c.q. kostenverhaalgebied.

- Herstel van provinciale landschappen door combinaties van maatregelen op het gebied van waterbeheer, zoals beekherstel.

#### *B. Aanleg of wijziging van natuurgebieden*

- Maatregelen in bijvoorbeeld het Natuurnetwerk Nederland, maar ook in Natura 2000-gebieden of andere gebieden met belangrijke natuurwaarden.
- Ook op gemeentelijk niveau kunnen er inspanningen worden verricht ter verbetering van de natuur, zoals het aanleggen van bijenlandschappen met voldoende voedsel- en nestelgelegenheden of gevarieerd groen voor een rijk dieren- en insectenleven.
- De aanleg van vistrappen en vispassages.
- Maatregelen als de aanleg van faunapassages, het creëren van overloopgebieden, natuurvriendelijke oevers, herinrichting van bermen of het herstellen van houtwallen, als deze zijn voorzien in een omgevingsvisie of programma waarin ook het gebied waar de maatregelen zullen worden getroffen concreet is aangeduid.

#### *C. Aanleg infrastructuur*

- Aanleg van infrastructuur voor verkeers- en openbaar vervoersnetwerken van gemeentelijk of regionaal belang ter verbetering van de bereikbaarheid.

#### *D. Aanleg recreatievoorzieningen*

- Parken waar groen of groene recreatie voorop staat
- Het onderling verbinden van recreatievoorzieningen onderling te verbinden via fiets- en wandelpaden.
- Het aanpassen van bestaande voorzieningen en de aanleg van nieuwe voorzieningen die onderdeel uitmaken van de regionale of gemeentelijke groenstructuur.

#### *E. Een tekort aan sociale huur- of ook – koopwoningen*

- Uitgaande van een vastgestelde beleidsnorm voor sociale woningbouw compenseren van een tekort aan sociale woningbouw op de ene locatie naar een groter aandeel op de andere locatie. Die Wanneer op de ene locatie een aandeel sociaal beneden de beleidsnorm wordt toegestaan mag betaling worden gevraagd om dat aandeel op een andere locatie te compenseren. Daar geldt een aantal voorwaarden bij:
  - De omgevingsvisie moet de compensatielocatie(s) benoemen wanneer in het omgevingsplan nog geen percentages voor die locaties zijn aangegeven.
  - Vereist is dat op de compensatielocatie(s) een tekort ontstaat of een reeds bestaand tekort hoger uitvalt als gevolg van het hogere percentage sociaal dan conform het streefpercentage.

#### *F. Stedelijke herstructurering*

- Het slopen van woningen, het aanpassen van wegen en het aanleggen van openbaar vervoersvoorzieningen
- Als instrument om herstructurering te realiseren kan een programma worden gebruikt, als opvolger van het voorheen vast te stellen herstructureringsplan. Voor de motivering voor het verplicht stellen van financiële bijdragen kan dan naar dit programma verwezen worden.

### **5.3 Toepassing door gemeente Alblasserdam**

De gemeente is voornemens gebruik te maken van de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt omtrent het bedingen danwel opleggen van financiële bijdragen. Ten tijde van de vaststelling van de Nota kostenverhaal 2022 is er echter nog onvoldoende beeld voor welke soort zaken (welke kostenvragers) de gemeente die Omgevingswet op dit punt wil en kan toepassen. De Omgevingsvisie is nog in voorbereiding en de samenhang tussen de kostenvragers en de kostendragers is om die reden nog niet te benoemen. Het voornemen is de Nota kostenverhaal, voor zover dan nodig, op dit punt te concretiseren en aan te vullen als de Omgevingsvisie verder is uitgekristalliseerd.

**Beleidsregel 17: Gereserveerd.**

## 6 Proportionele toedeling bovenwijkse kosten

In paragraaf 4.2 is gesproken over kosten van de kostensoortenlijst (het reguliere kostenverhaal) dat een bovenwijkse karakter heeft. Over de soorten bovenwijkse voorzieningen (kostenvragers) en de kostendragers is ten tijde van vaststelling van de Nota Kostenverhaal 2022 nog onvoldoende beeld om ten eerste te komen tot kostenramingen en ten tweede om de kosten aan de hand van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit te verdelen over de kostendragers. Het voornemen is de Nota kostenverhaal, voor zover dan nodig, op dit punt aan te vullen als hier verder onderzoek naar is uitgevoerd.

## **Bijlage 1 Artikel 8.21 ontwerp Omgevingsbesluit (categorieën ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald)**

1. Als categorieën ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving waarvoor, als wordt voldaan aan de criteria van artikel 13.23, eerste lid, onder a en b, van de wet, in een omgevingsplan kan worden bepaald dat een financiële bijdrage wordt verhaald op degene die een activiteit als bedoeld in artikel 13.11 van de wet verricht, worden aangewezen:

a. wijziging van de inrichting van het landelijk gebied ter verbetering van landschappelijke waarden door middel van het treffen van maatregelen in de fysieke leefomgeving, waaronder in ieder geval worden begrepen het verwijderen van vrijkomende agrarische bebouwing en het herstellen of aanvullen van landschappelijke elementen;

b. aanleg of wijziging van gebieden als bedoeld in artikel 2.44 van de wet of gebieden die in het omgevingsplan ter bescherming van de natuur zijn aangewezen en herstel, op basis van een omgevingsvisie of programma, van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen door middel van het treffen van maatregelen in de fysieke leefomgeving, waaronder in ieder geval worden begrepen maatregelen in de fysieke leefomgeving:

1°. ter vermindering van de stikstofdepositie; of

2°. ter bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen;

c. aanleg van infrastructuur voor verkeers- en openbaar vervoersnetwerken van gemeentelijk of regionaal belang;

d. aanleg van recreatievoorzieningen die behoren tot de gemeentelijke of regionale groenstructuur, waaronder in ieder geval worden begrepen parken en recreatiegebieden;

e. ontwikkelingen gericht op het bereiken van een naar prijsklasse evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad in de gemeente of regio door middel van het realiseren van sociale huur- of koopwoningen als bedoeld in artikel 5.161c, eerste lid, onder a en b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving buiten het gebied waar de activiteit, bedoeld in artikel 13.11 van de wet, plaatsvindt, voor zover in dat gebied met het oog op die evenwichtige samenstelling onvoldoende sociale huur- of koopwoningen worden gerealiseerd en het op een andere locatie realiseren van die woningen:

1°. in het omgevingsplan is toegelaten of voorgeschreven op grond van regels als bedoeld in artikel 5.161c, eerste lid, onder a of b, van dat besluit of in een programma is opgenomen; en

2°. tot gevolg heeft dat de kosten, bedoeld in artikel 13.11 van de wet, op grond van het eerste lid van dat artikel niet volledig kunnen worden verhaald of dat een tekort op de gemeentelijke exploitatie van de benodigde gronden ontstaat; en

f. stedelijke herstructurering ter verbetering van het woon- en leefklimaat in verouderde wijken of gebieden met leegstandsproblemen door middel van het treffen van maatregelen in de fysieke leefomgeving, waaronder in ieder geval worden begrepen het slopen van woningen en het aanleggen of wijzigen van wegen.

2. Onder de aanwijzing valt niet de aanleg van voorzieningen of het treffen van maatregelen in de fysieke leefomgeving waarvoor kosten worden gemaakt die op grond van artikel 13.11, eerste lid, van de wet geheel of gedeeltelijk moeten worden verhaald op degene die de betrokken activiteit verricht.