

Handreiking Kostenverhaal

1. Inleiding

De gemeente Bloemendaal wenst ter uitvoering van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) ook voor haar kleine en middelgrote projecten het verplichte kostenverhaal goed te regelen. Dit heeft geleid tot een aantal producten:

- een handreiking kostenverhaal waarin het proces is uiteengezet;
- stroomschema's;
- modelovereenkomsten, en
- een plankostenscan.

Deze handreiking bevat een procesbeschrijving waarin is aangegeven op welke momenten het kostenverhaal aan de orde is. De gemeente kan het kostenverhaal op vier manieren organiseren: (1) door middel van leges, (2) door het sluiten van een (anterieure) exploitatieovereenkomst (of intentieovereenkomst voor kosten in de intentiefase) met de particuliere partij, (3) door gelijktijdig met het vaststellen van een planologisch besluit een exploitatieplan vast te stellen, of (4) door uitgifte van bouwrijpe gronden. De laatste variant valt buiten het kader van deze handreiking. Het wettelijk kader van de eerste drie varianten wordt in hoofdstuk 2 van deze handreiking nader uiteengezet.

Het kostenverhaal betreft alle initiatieven van substantiële omvang, met uitzondering van plannen die geheel passen binnen een vigerend bestemmingsplan. In dergelijke gevallen is geen verplicht kostenverhaal aan de orde en krijgt de gemeente slechts inkomsten binnen via de legesverordening.

Tijdens de workshops met de gemeente is naar voren gekomen dat particuliere initiatieven verschillen in omvang, in mate/fase van uitwerking en in mate van kans rijkheid. Dit vraagt ook in het proces om een maat gevoerde begeleiding en/of afdoening van initiatieven. De manier waarop kosten worden verhaald kent daarbij verschillende vormen.

Hoofdstuk 2 van deze handreiking geeft een uiteenzetting van het wettelijk kostenverhaal op basis van de Wro ten opzichte van het kostenverhaal op basis van de legesverordening. In hoofdstuk 3 komen de hoofdlijnen van de handreiking kostenverhaal aan de orde. Hoofdstuk 4 omschrijft vervolgens de organisatorische aspecten bij het kostenverhaal. De handreiking sluit af met hoofdstuk 5, waarin de stroomschema's die als bijlagen bij deze handreiking gevoegd zijn worden toegelicht.

2. Algemeen kader kostenverhaal

Sinds de invoering van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2008 is de gemeente verplicht haar kosten te verhalen op particuliere eigenaren die zelf gronden in ontwikkeling willen brengen. Binnen het kader van de wet volgt zij daartoe eerst het privaatrechtelijk spoor, waarbij op basis van een (anterieure) overeenkomst (financiële) afspraken over het plan van de particuliere initiatiefnemer worden gemaakt.

2.1 Verplichting kostenverhaal en aftopping

Kostenverhaal is in beginsel verplicht zodra het een project betreft dat (1) de bouw van één of meer woningen/hoofdgebouwen omvat, of (2) de uitbreiding van een bestaand gebouw met meer dan 1.000 m², of (3) een grootschalige verbouwing waarbij een andere functie wordt gegeven aan de te verbouwen objecten. Uitgesloten zijn die situaties die beschreven zijn op de "kruimelgevallenlijst" van artikel 6.2.1a Bro:

- Er minder dan € 10.000,- aan kosten te verhalen valt, om te voorkomen dat het kostenverhaal minder oplevert dan het kost;
- Er buiten de gemeentelijke apparaatskosten geen andere verhaalbare kosten zijn, omdat die apparaatskosten in principe ook via de leges te verhalen zijn;

- De verhaalbare kosten uitsluitend de aansluiting van een kavel op de openbare ruimte (inrit) of op nutsvoorzieningen (riool) betreffen, ook weer omdat de gedachte is dat die zaken via leges kunnen worden opgelost.

In voornoemde gevallen is de gemeente dus niet verplicht om kosten te verhalen, maar kan het gelet op onder meer de aspecten flexibiliteit en maatwerk desondanks nuttig zijn om wel te contracteren inzake onder andere kostenverhaal.

De gemeente heeft een grote mate van contractsvrijheid bij anterieur contracteren over kostenverhaal. Zo kan de gemeente bijvoorbeeld contractueel hogere exploitatiebijdragen vragen dan op basis van de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid zou kunnen in een exploitatieplan. Ook kan de gemeente kostenposten verhalen die zij niet met een exploitatieplan kan verhalen. Het wettelijk kader dient in dit kader 'slechts' als richtlijn. De gemeente moet echter niet 'overvragen' omdat zij dan het verwijt kan krijgen van de marktpartij dat sprake is van zogenaamde betaalplanologie.

Verder moet de gemeente zich beseffen dat het uitgangspunt bij kostenverhaal is dat een ontwikkeling de kosten moet kunnen dragen. Gelet hierop dient de gemeente nooit meer kosten te verhalen dan de geraamde opbrengsten van het betreffende project. Dit wordt ook wel macro aftopping genoemd. Om te bepalen of hiervan sprake is dient in de handreiking een toets op de exploitatieraming van het project te worden ingebouwd. Immers, marktpartijen beweren al snel dat zij het kostenverhaal niet kunnen dragen. Vooral bij door marktpartijen opgestelde ramingen is dus aandacht geboden.

Als het sluiten van een anterieure (exploitatie)overeenkomst niet tot het gewenste resultaat leidt, dan moet de gemeente – onder voorwaarden – langs publiekrechtelijke weg haar kosten verhalen door een exploitatieplan vast te stellen. De voorwaarden waaronder deze publiekrechtelijke verplichting geldt zijn de volgende:

- 1) Er dient sprake te zijn van een ruimtelijk besluit in de vorm van de vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan, een projectbesluit of projectafwijkingsbesluit;
- 2) Het ruimtelijk besluit dient te voorzien in nieuwbouw of in belangrijke en omvangrijke verbouwplannen met functiewijzigingen e.e.a. zoals beschreven in artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening;
- 3) Uitgesloten zijn die situaties die beschreven zijn op de "kruimelgevallenlijst", zoals hiervoor omschreven. In de betreffende gevallen is het kostenverhaal minimaal en/of weegt het niet op tegen de bestuurlijke lasten.

Na vaststelling van het exploitatieplan beschikt de gemeente over de mogelijkheid bij afgifte van de bouwvergunning aan de betreffende exploitant de door hem verschuldigde exploitatiebijdrage als heffing op te leggen. Ook is het mogelijk alsnog privaatrechtelijk tot afspraken te komen en met de exploitant een posterieure overeenkomst te sluiten, die overigens niet mag afwijken van het exploitatieplan.

Een door de gemeente gevoerd actief grondbeleid kan leiden tot het door de gemeente afzien van het vaststellen van een exploitatieplan. Alsdan dient te worden vastgesteld dat het kostenverhaal anderszins is verzekerd (via gronduitgifte) en dat locatie-eisen (exploitatieperiode, fasering van werken e.d.) of eisen te stellen aan woningbouwcategorieën (sociale woningbouw) niet noodzakelijk zijn.

Het beschreven kader geeft aan dat een centrale rol is neergelegd voor het team / de afdeling vergunningverlening / ruimtelijke ordening, bij wie met name de bouwplantoets ligt. Ingeval van gevoerd actief grondbeleid en voor het maatwerk bij op te stellen anterieure overeenkomsten is evenwel nauwe samenwerking met teams / afdelingen grondzaken, wonen, milieu en openbare werken geboden.

2.2 Te verhalen kosten (kostensoortenlijst)

In artikel 6.2.4 van het Bro wordt een opsomming gegeven van alle kosten die via een exploitatieplan verhaalbaar zijn. Artikel 6.2.5 geeft een uitwerking van het begrip 'voorzieningen' als bedoeld in artikel 6.2.4 onder c Bro. In het privaatrechtelijke, anterieure traject zijn deze kosten zonder meer bij de onderhandelingen op te voeren.

[citaat artikel 6.2.4 Bro]:

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

[citaat artikel 6.2.5 Bro]

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

- a. nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de verbruikstarieven kunnen worden gedekt;
- b. riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken;
- c. wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, trottoirs, voet- en rijwielpaden, waterpartijen, watergangen, voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en bouwwerken;

- d. infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- e. groenvoorzieningen, waaronder begrepen openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;
- f. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;
- g. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;
- h. gebouwde parkeervoorzieningen, voor zover deze leiden tot optimalisering van het grondgebruik en verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte, openbaar toegankelijk zijn en voornamelijk worden gebruikt door bewoners en gebruikers van het exploitatiegebied, voor zover de aanlegkosten bij of door de gemeente in rekening worden gebracht en niet via de gebruikstarieven kunnen worden gedekt;
- i. uit een oogpunt van milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid noodzakelijke voorzieningen.

In de nota van toelichting op het Bro worden voornoemde kostensoorten uitgebreid toegelicht. In deze handreiking gaan we hier dan ook niet verder op in.

2.3 Legesverordening en kostenverhaal

Bij toepassing van de legesverordening ten behoeve van verzoeken tot medewerking aan ruimtelijke besluiten dient de gemeente zich te vergewissen dat haar kosten niet dubbel worden verhaald. Dit kan het geval zijn als deze kosten tevens via een anterieure overeenkomst of via een exploitatiebijdrage op basis van het exploitatieplan worden verhaald.

Het verdient de voorkeur het kostenverhaal op basis van de Wro te laten plaatsvinden. Vertrekpunt daarbij is, dat indien inhoudelijke afspraken of specifieke financiële afspraken nodig zijn over een (potentieel) project, de legesverordening buiten beschouwing moet blijven:

- In de initiatieffase – dus zolang de haalbaarheid van het project nog niet is aangetoond/vastgesteld – kan dat worden bewerkstelligd door in de legesverordening op te nemen dat die niet van toepassing is (op het onderdeel principeverzoek) indien er een intentieovereenkomst wordt gesloten met de marktpartij;
- In de anterieure fase – dus zodra aannemelijk is dat een project haalbaar is en in verband daarmee een planologisch besluit (of afwijkingsbesluit conform de Wabo) wordt voorbereid – kan dit worden bereikt door in de legesverordening te bepalen dat bepaalde delen daarvan buiten toepassing blijven als er een anterieure overeenkomst wordt gesloten.

De gemeente Bloemendaal heeft hierin inmiddels voorzien, gelet op de publicatie van haar nieuwste legesverordening in het Gemeenteblad van 10 januari 2014 (artikel 4 Vrijstellingen, lid a).

De gemeentelijke dienstverlening, verband houdend met medewerking aan ruimtelijke besluiten, is vastgelegd in hoofdstuk 5 van de legesverordening 2014. In dit hoofdstuk over diensten in het kader van de fysieke leefomgeving / omgevingsvergunning zijn onder meer opgenomen:

- a) Beoordeling van een principeverzoek of schetsplan;
- b) Omgevingsvergunning
 - i. Bouwactiviteiten;
 - ii. Aanlegactiviteiten;
 - iii. Planologisch strijdig gebruik (projectbesluit);
 - iv. Uitweg / inrit;
 - v. Beoordeling milieukundig of archeologisch bodemrapport;
 - vi. Andere activiteiten en (overheids)adviezen.

Mede op basis van de tarifiering en omschrijving van de dienstverlening/ambtelijke begeleiding achten wij het raadzaam om de diensten uit te werken in activiteiten van de betrokken teams/afdelingen. De omvang van deze activiteiten zal naar verwachting sterk afhankelijk zijn van de omvang van de door de indiener beoogde plannen. Voorstelbaar is dat bij kleine afwijkingen van het bestemmingsplan en/of een beperkte functiewijziging de leges voor de ambtelijke begeleiding voldoet. Bij grotere afwijkingen van het bestemmingsplan ligt kostenverhaal via een anterieure overeenkomst meer voor de hand. In deze overeenkomst kunnen tevens de kosten van externe advisering worden opgenomen.

De activiteiten van de ambtelijke begeleiding kunnen worden onderverdeeld in:

- Toets principeverzoek;
- Ambtelijke voorbereiding; Begeleiding planologische procedure.

2.4 Plankostenscan

De plankostenscan is een instrument uit de ministeriële ontwerpregeling plankosten exploitatieplan uit 2010. Deze regeling is in het kader van de voorbereiding op de nieuwe Omgevingswet in oktober 2011 ingetrokken. De scan wordt evenwel bij het opstellen van exploitatieplannen en bij onderhandelingen met particuliere exploitanten door gemeenten nog veelvuldig toegepast.

Het doel van de regeling is de (micro) aftopping van de plankosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering van werken en voorzieningen, het opstellen van gemeentelijke ruimtelijke plannen en overige ambtelijke (begeleidings)kosten voor de uitgifte van bouwgrond. Dit geeft particuliere exploitanten meer zekerheid ten aanzien van een inschatting van de gemeentelijke plankosten, met inbegrip van de begeleidingskosten.

De regeling is niet van toepassing op het anterieure traject, maar vormt wel “de stok achter de deur” bij de onderhandelingen met de exploitanten. Exploitanten weten namelijk welke kosten de gemeente via het publiekrechtelijke spoor op hen kan verhalen. Mochten de onderhandelingen in het privaatrechtelijke spoor niet tot het sluiten van een overeenkomst leiden, dan is de gemeente voor het kostenverhaal aangewezen op het publiekrechtelijke spoor (exploitatieplan) en dus gebonden aan de kostensoortenlijst uit het Bro. Hiermee is de kostensoortenlijst indirect dus van invloed op de contractonderhandelingen en verdient het aanbeveling hier ook in het privaatrechtelijke traject rekening mee te houden. Anders bestaat het risico dat exploitanten het laten aankomen op het vaststellen van een exploitatieplan.

In de ministeriële regeling zijn de producten en activiteiten behorende bij de plankosten gespecificeerd en genormeerd, afhankelijk van het tijdsbeslag en het bijbehorende normtarief. De bedragen zijn vervolgens gewogen op basis van invloed- en complexiteitsfactoren. De regeling leidt uiteindelijk tot een totaalbedrag voor de plankosten dat in de exploitatieopzet behorende bij het exploitatieplan kan worden opgenomen.

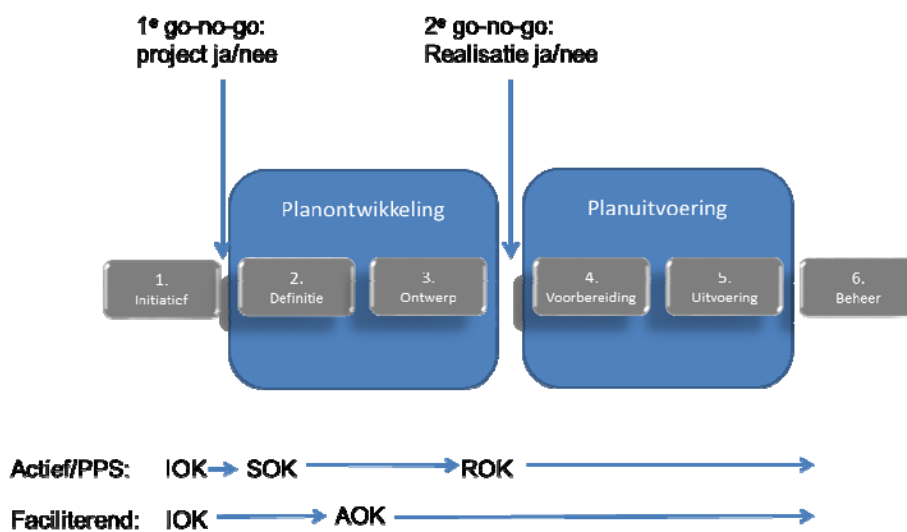
Op basis van deze regeling is een gemeentelijke scan ontworpen, waarmee in globale zin de ambtelijke begeleiding van ruimtelijke planvorming kan worden geraamd. Naar behoefte kunnen deze begeleidingskosten worden aangevuld met kosten van onderzoeken en uit te voeren werken. De gemeentelijke scan omvat meer kostensoorten dan de ministeriële regeling, enerzijds vanwege de contractsvrijheid en anderzijds vanwege het ontbreken van de fictie dat de gemeente de exploitant is van de te ontwikkelen gronden.

In overleg met de gemeente heeft de scan het karakter van een checklist gekregen. Aan de hand van deze checklist kan het verantwoordelijk gemeentelijk planteam in overleg met initiatiefnemer de noodzaak van activiteiten “afvinken” en tussen de gemeente en initiatiefnemer verdelen.

Voor het publiekrechtelijke spoor is in artikel 6.16 Wro een regeling opgenomen over de financiële uitvoerbaarheid van een voorziene ruimtelijke ontwikkeling. Uitgangspunt is dat de geraamde opbrengsten van een exploitatieplan hoger moeten zijn dan de geraamde kosten (macro aftopping). Heeft een exploitatie een negatief saldo, dan moet de gemeente voor dekking van het tekort zorg dragen of een ander plan vaststellen dat geen exploitatietekort kent. Ook bij de macro aftoppingsregel geldt dat deze is geschreven voor het publiekrechtelijke spoor, toch is het verstandig hier ook in het privaatrechtelijke spoor rekening mee te houden. Anders bestaat het risico dat exploitanten het laten aankomen op het vaststellen van een exploitatieplan.

3. Hoofdpijnen handreiking kostenverhaal

Alle vastgoed- en gebiedsontwikkelingen kennen een min of meer vergelijkbaar verloop.



Essentieel voor de handreiking kostenverhaal is het uitgangspunt dat het hier initiatieven betreft voor locatieontwikkeling op particuliere grond, al dan niet verkregen na verkoop door de gemeente. Deze initiatieven kunnen variëren van grootschalige ontwikkelingen tot de bouw van één woning, of zelfs slechts de uitbreiding van een pand. Verder gaat het om initiatieven die niet passen binnen het vigerende bestemmingsplan en waarvoor een planologische maatregel nodig is. Er zijn dus grote verschillen in omvang en haalbaarheid/wenselijkheid. De gemeente wil het nemen van initiatieven niet ontmoedigen en de financiële drempel om initiatieven in te dienen moet dan ook niet te hoog liggen. Van gemeentezijde moet anderzijds worden voorkomen dat veel kosten gemaakt worden voor initiatieven die geen doorgang kunnen vinden en waarvoor in dat geval geen of weinig kosten (kunnen) worden verhaald.

Stap 1: globale beoordeling initiatief (intake fase)

Een eerste, globale beoordeling van een initiatief vindt plaats door een planteam, waarbij de medewerker Ruimtelijke Ordening/Planologie (al dan niet in overleg met BWT) in eerste instantie aan zet is. In deze globale beoordeling wordt nagegaan of het initiatief past c.q. kansrijk is en welke weg het initiatief moet doorlopen. De volgende mogelijkheden doen zich dan voor:

- Het initiatief past in het bestemmingsplan. Aanvraag omgevingsvergunning indienen.
- Het initiatief past niet in het bestemmingsplan, maar is (gelet op de beperkte omvang/complexiteit) eenvoudig, zonder nadere onderzoeken en/of voorwaarden passend te maken en kan door: afwikkeling via leges;
- Het initiatief past niet binnen bestemmingsplan en is beleidsmatig en/of bestuurlijk ongewenst: afwijzing en leges principeverzoek.

- d) Het initiatief past niet binnen bestemmingsplan en kan misschien door. De gemeente is er nog niet over uit of zij kan/wil meewerken aan een te nemen planologische maatregel. Het initiatief gaat dan naar de haalbaarheidsfase (intentiefase), waarin wordt onderzocht of en zo ja onder welke voorwaarden het initiatief een project kan worden: afspraken vastleggen in een intentieovereenkomst (IOK), vooruitlopend op een anterieure overeenkomst/exploitatieovereenkomst (AOK).

In de intentiefase is formeel nog geen sprake van kostenverhaal in de zin van de Wro, omdat nog niet zeker is of het project wel haalbaar is en dus ook niet of een planologische wijziging/afwijking benodigd is. Wel maakt de gemeente bij een 'intake' procedure en een eventueel daarop volgende haalbaarheidsanalyse kosten om de haalbaarheid van het initiatief vanuit publiek initiatief op diverse aspecten te toetsten. De kosten betreffen bijvoorbeeld de ambtelijke inzet en de kosten van eventuele onderzoeken. Gelet daarop is het goed om die kosten te verhalen middels het sluiten van een intentieovereenkomst. Initiatiefvoorstellen zijn per definitie zo uiteenlopend van aard dat een algemene, statische legesheffing zelden passend is. Een flexibele intentieovereenkomst waarin maatwerk mogelijk is, niet alleen op financiële maar ook op inhoudelijke aspecten, is dan te prefereren.

Er zijn verschillende varianten denkbaar voor hoe de gemeente kan omgaan met de door een marktpartij conform de intentieovereenkomst te betalen vergoeding. Vertrekpunt is altijd een door de gemeente op voorhand te maken kostenraming, welke uiteindelijk zal worden opgenomen in de intentieovereenkomst. Nadat de intentieovereenkomst is uitgewerkt, bestaan de volgende hoofdvarianten waar de gemeente een keuze in dient te maken:

- De gemeente kan er voor kiezen om de afgesproken bijdrage een vast bedrag te laten zijn, dat te allen tijde dient te worden betaald, of het initiatief nu haalbaar is gebleken of niet. Bij een eventuele voorzetting in een anterieure fase wordt dan geen acht meer geslagen op de in de intentiefase betaalde vergoeding;
- De gemeente kan na afloop van haar toets bepalen hoeveel kosten zij daadwerkelijk in dat kader heeft gemaakt. De meer- of minderkosten kunnen worden ingebracht in de anterieure overeenkomst indien het plan haalbaar is gebleken. Indien het initiatief niet haalbaar is, zijn die meer-/minderkosten voor rekening van de gemeente en betaalt de initiatiefnemer na afronding van de intentiefase slechts het vooraf overeengekomen bedrag;
- De gemeente kan bepalen dat het afgesproken bedrag slechts volledig verschuldigd is indien het plan haalbaar is gebleken en dat dit bedrag dan zal worden 'ingebracht' in de anterieure overeenkomst als te betalen exploitatiebijdrage. Indien het plan niet haalbaar is gebleken, kan de gemeente het verschuldigde bedrag kwijtschelden of slechts een deel daarvan innen.

Alle voornoemde varianten worden in de praktijk door gemeenten gehanteerd, waarbij de zoektocht naar het evenwicht tussen enerzijds het niet onnodig in de kiem smoren van initiatieven als gevolg van te hoge kosten en anderzijds het volledig verhalen van de daadwerkelijk door de gemeente gemaakte kosten centraal staat. De eerste twee varianten gaan er van uit dat daarmee alleen de serieuze initiatieven naar boven komen. In de derde variant zal de gemeente meer initiatieven binnen krijgen, maar weet zij daarbij logischerwijze ook dat daar een groter aantal minder kansrijke plannen tussen zit en dat zij dus meer 'onbetaald' werk zal verrichten.

Stap 2: haalbaarheidsfase

De haalbaarheidsfase kan leiden tot de volgende conclusies:

- a) Het uitgewerkte initiatief onderbouwt onvoldoende de haalbaarheid en/of de wenselijkheid en de gemeente ziet af van medewerking: kostenverhaal: afhankelijk van de afspraken in de IOK;

- b) Het uitgewerkte initiatief leidt tot een haalbaar en wenselijk plan en de gemeente is (onder voorwaarden) bereid medewerking te verlenen aan het nemen van een planologisch besluit om het initiatief planologisch uitvoerbaar te maken. Het kostenverhaal wordt geregeld middels opstelling van een AOK. Mochten partijen geen overeenstemming bereiken over een AOK en het kostenverhaal niet anderszins verzekerd zijn, dan gaat de gemeente over tot vaststelling van een exploitatieplan;
- c) Het initiatief is haalbaar en wenselijk, maar dusdanig eenvoudig/beperkt en/of het stellen van nadere voorwaarden aan het initiatief is niet noodzakelijk. Dan wordt het kostenverhaal geregeld middels de legesverordening voor afwijking van het bestemmingsplan.

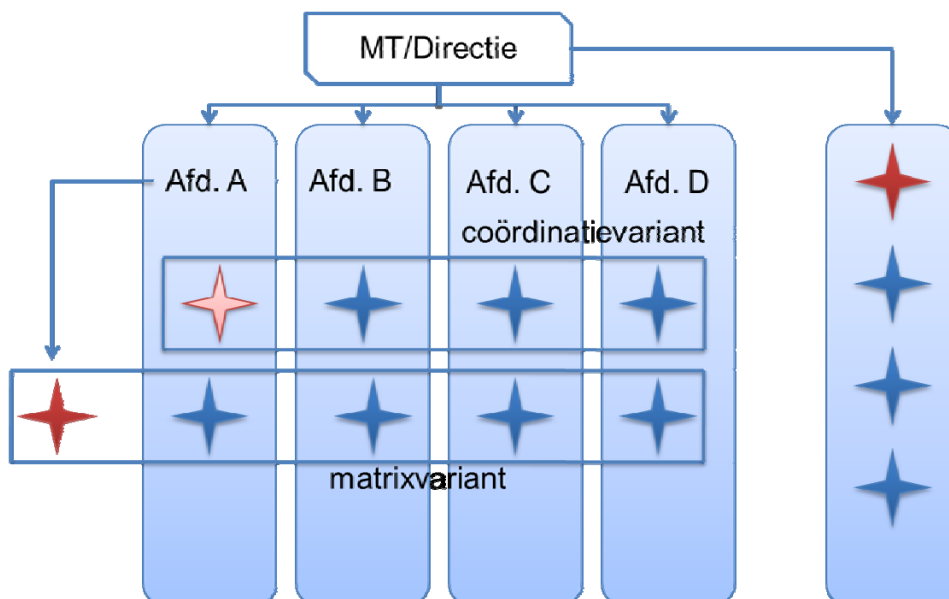
4. Organisatorische aspecten kostenverhaal

De voorkeur bij het plegen van kostenverhaal dient, zoals hierboven al is opgemerkt, dus uit te gaan naar het sluiten van overeenkomsten. Dat sluit aan bij de uitgangspunten van het wettelijk regime en biedt de gemeente bovendien meer ruimte voor flexibiliteit en inhoudelijke afspraken.

Van groot belang bij de totstandkoming van anterieure overeenkomsten is het proces dat daaraan voorafgaat en de wijze waarop in eerste instantie het ambtelijk apparaat en vervolgens het college en de raad in dat proces betrokken worden. Het uiterste moment van het sluiten van een anterieure overeenkomst in relatie tot het bijbehorende planologische besluitvormingsproces is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Strikt genomen hoeft een anterieure overeenkomst pas definitief te zijn gesloten op het moment dat het ruimtelijk besluit wordt genomen. Voorkeur heeft echter om een vergevorderd concept te hebben liggen op het moment dat de ruimtelijke procedure aanvangt.

4.1 Ambtelijke voorbereiding

De gemeente Bloemendaal heeft ervoor gekozen om de verantwoordelijkheid voor de grote gebiedsontwikkelingen buiten de lijnorganisatie te leggen. Dat wil zeggen dat de eindverantwoordelijkheid voor het projectresultaat niet bij de individuele beleidsafdelingen ligt, maar binnen de kaders van een opdracht bij een projectmanager van buiten de lijnorganisatie. Deze handreiking richt zich op de kleine en middelgrote gebiedsontwikkelingen waarbij geen separate verantwoordelijken voor het projectmanagement worden toegekend, maar waarbij coördinatie tussen lijnafdelingen wel van groot belang is voor een goed projectresultaat.



Uit het schema blijkt dat er twee momenten zijn waarop het kostenverhaal in beeld is:

- bij stap 1 maakt een planoloog een eerste beoordeling van de vraag of en hoe een planinitiatief wel of geen voortgang kan vinden. Gezien het belang van objectiviteit is het aan te raden om deze eerste beoordeling met de collega planologen te bespreken.
- bij stap 2 wordt uitgegaan van het sluiten van een IOK, gevolgd door een AOK. Hierbij is het van belang dat naast de planologische (on)mogelijkheden/beperkingen/aandachtspunten/randvoorwaarden ook vanuit alle afdelingen/disciplines wordt aangegeven welke gemeentelijke kosten volgens toepassing van de kostenscan (mogelijk) aan de orde zijn bij de uitvoering van het project. Daarnaast is betrokkenheid van een jurist nodig in verband met de opstelling van de overeenkomst(en). Voor de uniformiteit ligt het voor de hand dat ook hiervoor een (coördinatie)team wordt opgericht.

4.2 Bestuurlijke betrokkenheid

In principe is het sluiten van overeenkomsten namens de gemeente een bevoegdheid van het college. Het bijzondere bij anterieure overeenkomsten is echter dat de gemeenteraad zich er van dient te vergewissen dat het kostenverhaal voldoende verzekerd is alvorens zij een besluit kan nemen tot vaststelling van een bestemmingsplan/afwijkingsbesluit met bouwtitel. De raad wil derhalve voorafgaand daaraan weten dat kosten en risico's van een project afgedekt zijn in de te sluiten anterieure overeenkomst. Daarmee ligt de eindverantwoordelijkheid bij de raad, maar blijft het aangaan van de overeenkomst zelf een collegebevoegdheid.

Gelet hierop dienen college en raad tijdig geïnformeerd te worden over de totstandkoming van anterieure overeenkomsten, met inachtneming van de verdeling van bevoegdheden tussen die organen. In dat kader is het niet haalbaar en niet wenselijk om alle anterieure overeenkomsten door de raad te laten beoordelen. Wel moet het uitgangspunt zijn om een (finaal dan wel vergevorderd) concept van de anterieure overeenkomst 'ter wensen en bedenkingen' beschikbaar te hebben op het moment dat een ontwerp bestemmingsplan ter visie wordt gelegd. Tussen het moment van tervisielegging en vaststelling heeft de raad dan de mogelijkheid om kennis te nemen van de inhoud van de overeenkomst en om op basis daarvan zaken aan te kaarten.

De eventuele invloed van de raad dient zich dan zo veel mogelijk toe te spitsen op de verzekering van het kostenverhaal, alsmede op het bredere perspectief waarin de voorliggende overeenkomst moet worden gezien. Met dat laatste wordt bedoeld op het inzicht dat de raad moet hebben in hoe diverse ruimtelijke projecten zich tot elkaar verhouden en wat de consequenties van de voorliggende anterieure afspraken kunnen zijn voor andere locaties/projecten in de gemeente.

Het college dient reeds eerder en diepgaander geïnformeerd te worden over de totstandkoming van anterieure overeenkomsten. Een uniform format voor collegevoorstellen inzake anterieure overeenkomsten waarin alle relevante elementen aan de orde komen is de basis voor het gedegen informeren van het college.

Zoals aangegeven zal aan het sluiten van een anterieure overeenkomst vaak een haalbaarheidsfase voorafgaan. De haalbaarheidsfase is juridisch beschreven en vastgelegd in een intentieovereenkomst. Daar weer aan voorafgaand wordt een principebesluit genomen door het college met inachtneming van de door de gemeenteraad gestelde kaders (o.a. de geldende structuurvisie). Het sluiten van een intentieovereenkomst is daarmee een expliciete taak en bevoegdheid van het college. Invloed van de raad in dit vroege stadium is niet passend. De invloed van de raad komt pas aan de orde bij de tervisielegging van het planologisch besluit, zoals hiervoor aangegeven. Dit heeft alles te maken met de controlerende taak en eindverantwoordelijkheid van de raad.

Wat verder aandacht verdient is het rapporteren over de voortgang van gesloten anterieure overeenkomsten. Dit zal normaalgesproken geschieden in het kader van de reguliere informatievoorzieningscyclus voor projecten en grondbeleid.

5. Stroomschema: de handreiking visueel gemaakt

5.1 Algemeen

Bij deze handreiking horen twee stroomschema's (**bijlage 1**), die een voorstelling geven van de handreiking bij initiatieven voor gebieds-/vastgoedontwikkeling. Schema 1 start bij de ontvangst van een initiatief. Het bovenste gedeelte van dit schema, met de nummers 1 tot en met 7, heeft betrekking op de globale beoordeling van het initiatief. Deze globale beoordeling mag nooit meer werk kosten dan kan worden gedaan voor het legesbedrag.

Het onderste gedeelte van schema 1, met de nummers 8 tot en met 18, betreft een nadere haalbaarheidstoets van het initiatief. Deze toets is nodig indien op basis van de globale beoordeling geen uitspraak over het initiatief kan worden gedaan. In deze fase wordt door de planologen beoordeeld of er een intentieovereenkomst nodig is om de haalbaarheid nader te onderzoeken of dat het initiatief reeds voldoende uitgewerkt is, zodat direct de stap gezet kan worden naar schema 2; de anterieure fase.

In schema 2 wordt nader ingezoomd op het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Zo moet beoordeeld worden of er sprake is van een bouwplan of dat er sprake is van een 'plan economisch kruimelgeval'.

Door het visualiseren van de te doorlopen stappen kunnen de verschillende fasen in het proces gemakkelijker onderscheiden worden. De kleuren maken zichtbaar welke personen, teams of organen op welk moment in het proces betrokken zijn of moeten worden.

De aan het stroomschema toegevoegde symbolen onderstrepen belangrijke momenten in het proces. Zo markeren de € tekens betaalmomenten en geeft de rekenmachine de inzet van de plankostenscan weer. Verder is er een symbool aan het stroomschema toegevoegd om het opstellen/uitwerken en het sluiten van contracten weer te geven.

Het verhaal van kosten en het maken van afspraken hierover met de initiatiefnemer zijn bijzonder belangrijk in het proces. Met name omdat een combinatie aan de orde is van publiekrechtelijk kostenverhaal via leges en privaatrechtelijk kostenverhaal via een overeenkomst. De checklist plankostenscan is op verschillende momenten in het proces dan ook van onmisbaar belang om een indicatie te krijgen van (de hoogte van) de kosten. De kosten zijn in veel gevallen namelijk bepalend voor de vervolgstap.

5.2 Stapsgewijs

Elke vakje in de schema's van bijlage 1 heeft een nummer. Hieronder volgt een toelichting op elk van deze nummers:

1. Een initiatief wordt voorgelegd aan team Bouw- en Woningtoezicht (hierna: BWT), dat als frontoffice voor de afdeling Bouwen en Wonen fungeert. Een medewerker van team BWT beoordeelt of het initiatief past binnen het vigerende bestemmingsplan. Indien dat niet het geval is, verwijst hij of zij de initiatiefnemer door naar team Ruimtelijke Ordening (hierna RO)

2. Indien het initiatief niet in het bestemmingsplan past, beoordeelt een planoloog van Team RO of er al dan niet een principeverzoek nodig is om een nadere afweging over de haalbaarheid van het initiatief te maken. Dit is onder meer afhankelijk van de omvang en complexiteit van de aanvraag, de afwegingsvrijheid binnen het toepassing zijnde beleidskader en de verwachte bestuurlijke, politieke en/of maatschappelijke gevoeligheid van het initiatief. Indien nodig wordt deze beoordeling in overleg met de andere planologen gemaakt. Indien op voorhand duidelijk is dat een initiatief geen kans maakt, adviseert de planoloog de initiatiefnemer om geen principeverzoek in te dienen. Wil de initiatiefnemer desondanks toch een uitspraak van de gemeente, dan adviseert de planoloog om een voor bezwaar en beroep vatbare aanvraag in te dienen (aanvraag omgevingsvergunning of verzoek om herziening van het bestemmingsplan).
3. Indien het initiatief past binnen het bestemmingsplan of voor het maken van een afweging over de haalbaarheid geen principeverzoek nodig is, wordt het initiatief verder afgewikkeld via het reguliere omgevingsvergunningetraject van de Wabo. Kosten worden verhaald op basis van de legesverordening.
4. Het initiatief past niet binnen het bestemmingsplan en er is een principeverzoek nodig om een nadere afweging over de haalbaarheid te maken. De officiële intakefase neemt een aanvang. De initiatiefnemer is de gemeente € 600,- leges verschuldigd voor het verder in behandeling nemen van het verzoek. De gemeente stelt initiatiefnemer hiervan op de hoogte met een brief, de ontvangstbevestiging. Door het versturen van de brief mag de gemeente er vanuit gaan dat initiatiefnemer zich committeert aan het betalen van de leges, los van de uitkomst van het proces (die kan immers ook negatief zijn). De gemeente dient in de brief tevens aan te geven dat de mogelijkheid bestaat dat de leges niet volstaan voor het verder onderzoeken van de haalbaarheid van het initiatief en dat het derhalve nodig kan zijn om een intentieovereenkomst te sluiten waarin nadere afspraken over kostenverhaal worden gemaakt. Bij aanvang van de initiatieffase dient met het oog daarop reeds een eerste inschatting te worden gemaakt of de leges kunnen volstaan, meestal kan hiervan snel een inschatting gemaakt worden, de plankostenscan is hierbij niet nodig. De daadwerkelijke betaling van de leges is op een later moment in het proces pas aan de orde, na het nemen van een principebesluit. De behandelend ambtenaar bepaalt welke sectorale disciplines bij de beoordeling moeten worden betrokken en consulteert de betreffende vakspecialisten over de haalbaarheid van het initiatief. Om een indruk te krijgen van de te consulteren disciplines links in het stroomschema een 'blauwe wolk' opgenomen.
5. De behandelend ambtenaar en betrokken vakspecialisten beoordelen het plan op hoofdlijnen. (gezamenlijke inzet is circa 20 uur). Op basis van deze beoordeling op hoofdlijnen vormen de planologen gezamenlijk een positief of een negatief principeoordeel over het initiatief. Bij twijfel of verdeelde mening wijzen de planologen een tweede lezer aan. Indien de tweede lezer tot een ander oordeel komt, hakt het afdelingshoofd, al dan niet na consultatie van een RO-jurist, de knoop door.
6. De planologen adviseren negatief over het initiatief. De behandelend ambtenaar stelt een B&W advies op om het principeverzoek af te wijzen en bespreekt dit advies in het stafoverleg met de wethouder Ruimtelijke Ordening. Het is vervolgens aan het college om op basis daarvan een positief of een negatief besluit te nemen.
7. Indien het college conform het advies besluit, is het 'einde verhaal' voor de initiatiefnemer. De initiatiefnemer is de gemeente de € 600,- leges verschuldigd. Indien het college in afwijking van het ambtelijk advies besluit om in principe medewerking te verlenen, wordt beoordeeld of de haalbaarheid van het initiatief nader onderzocht moet worden. Zie hiervoor stap 8.

8. De planologen adviseren positief over het initiatief of het college van B&W heeft alsnog een positief principebesluit genomen. De behandelend ambtenaar en betrokken vakspecialisten beoordelen nu afzonderlijk of het initiatief qua haalbaarheid op zijn/haar vakgebied voldoende uitgewerkt is. Om een indruk te krijgen van de aspecten die mogelijk nader onderzocht moeten worden, is links in het stroomschema een 'groene wolk' opgenomen.
9. De behandelend ambtenaar heeft geconcludeerd dat de haalbaarheid van het initiatief (op aspecten) onvoldoende in beeld is en/of het initiatief (op onderdelen) onvoldoende uitgewerkt is. Hij/zij beoordeelt nu of de € 600,- leges voldoende zijn om de haalbaarheid verder te onderzoeken, er financieel maatwerk nodig is (bijvoorbeeld ten aanzien van de hoogte van de kosten of de betalingsmomenten) en/of dat de gemeente nu reeds inhoudelijke uitgangspunten/randvoorwaarden mee wil geven aan de initiatiefnemer. Bij kleinere initiatieven (bijvoorbeeld de bouw van één woning) of een initiatief waarbij nog maar één haalbaarheidsaspect onderzocht moet worden (de overige aspecten zijn al onderzocht), kan het overigens te ver voeren om een intentieovereenkomst te sluiten. In dat geval kan het college ook een positief principebesluit nemen onder het voorbehoud dat de betreffende aspecten nog moeten worden onderzocht.
10. De haalbaarheid van het initiatief is al voldoende onderzocht om deze goed te kunnen beoordelen of de € 600,- leges zijn voldoende om de haalbaarheid verder te onderzoeken. Hierdoor is het sluiten van een intentieovereenkomst niet noodzakelijk. De behandelend ambtenaar stelt een collegeadvies op om medewerking aan het principeverzoek te verlenen en bespreekt dit advies in het stafoverleg met de wethouder Ruimtelijke Ordening.
11. Het college heeft een negatief principebesluit genomen. De initiatiefnemer betaalt de gemeente € 600,- leges.
12. Het college heeft een positief principebesluit genomen. Aangezien de haalbaarheid van het initiatief voor de intakefase voldoende onderzocht is en/of er geen planinhoudelijke randvoorwaarden meegegeven hoeven te worden, kan het plan door naar de anterieure fase. De initiatiefnemer is de gemeente € 600,- leges verschuldigd alvorens verder te gaan naar de anterieure fase.
13. De gemeente start de onderhandelingen met de initiatiefnemer over het sluiten van een intentieovereenkomst. De aandachtspunten voor deze onderhandelingen zijn opgenomen in de checklist, die als **bijlage 2** bij dit document gevoegd is. De onderhandelingsresultaten worden door een jurist vastgelegd in een eerste concept intentieovereenkomst (zie de model intentieovereenkomst, **bijlage 3** bij dit document), zodat dit eerste concept aan het college van B&W voorgelegd kan worden. In de intentieovereenkomst worden onder andere afspraken gemaakt over het verdere onderzoek naar de haalbaarheid, de daarmee gemoeide kosten, betalingsvoorwaarden en betaalmomenten, de haalbaarheidsaspecten, de producten van de analyse en wijze van toetsen daarvan, harde momenten/data voor afronding van de analyse, de taak- en rolverdeling daarbij tussen partijen, etc. zijn. De leges van € 600,- worden in de kostenberekening/kostenafspraken meegenomen. Met behulp van de plankostenscan van **bijlage 4** kan een indicatie worden verkregen van de hoogte van de in de intentieovereenkomst overeen te komen bijdrage van de initiatiefnemer.

Het kan voorkomen dat de onderhandelingen over de intentieovereenkomst niet slagen, bijvoorbeeld omdat de initiatiefnemer de overeenkomst niet wil tekenen of partijen er samen niet uitkomen. De behandelend ambtenaar schrijft dan een negatief advies voor het college, dat in de staf RO met de wethouder wordt besproken. Aan het college wordt gevraagd een standpunt in te nemen ten opzichte van het initiatief (principebesluit), met name over het feit dat de onderhandelingen niet tot het sluiten van een intentieovereenkomst geleid hebben. Mocht het principebesluit van het college toch positief zijn, dan is het aan het college om aan te geven waarom zij hiertoe besluit en wat er in de intentieovereenkomst volgens het college aangepast moet worden. Het onderhandelingsproces start vervolgens weer opnieuw bij punt 8. Het is niet de bedoeling dat oneindig cirkels worden doorlopen. Het uitgangspunt moet daarom zijn dat er één keer heronderhandeld wordt na een positief collegebesluit. Als dit niet tot overeenstemming leidt, dan komt er alsnog een einde aan het verhaal komen met een negatief principebesluit van het college.

14. De behandelend ambtenaar schrijft een positief advies voor het college en bespreekt dit in het stafoverleg met de wethouder Ruimtelijke Ordening. Aan het college wordt gevraagd een principebesluit eerste fase te nemen. Dit houdt in dat het college op hoofdlijnen kan instemmen met het initiatief, onder het voorbehoud dat het plan nog nader moet worden uitgewerkt c.q. de haalbaarheid nog nader moet worden onderzocht. Op deze wijze krijgt de initiatiefnemer een indruk van de positieve basishouding van de gemeente alvorens hij de intentieovereenkomst sluit. Als het collegebesluit positief is, dan kunnen de onderhandelingen verder afgerond worden en kan de definitieve intentieovereenkomst met de initiatiefnemer gesloten worden. Om de verwachtingen bij initiatiefnemer te 'managen' is het noodzakelijk dat zowel in het collegebesluit over het principebesluit als in de intentieovereenkomst als in de correspondentie over deze zaken met de initiatiefnemer een heldere 'disclaimer' in te bouwen. Die moet inhouden dat de initiatiefnemer aan het principebesluit en aan het sluiten van de intentieovereenkomst nog geen rechten kan ontlenen voor een eventuele verdere medewerking van de gemeente aan zijn initiatief.

In de intentieovereenkomst worden afspraken vastgelegd over kostenverhaal in deze fase en de betaalmomenten. In de model intentieovereenkomst zijn verschillende varianten uitgewerkt van kostenverhaal, deze zijn opgenomen in volgorde van voorkeur (dus bij voorkeur variant 1, dan 2 etc.). Uitgangspunt voor betaling moet zijn, ofwel het volledige bedrag ineens direct na ondertekening van de overeenkomst, ofwel 50% direct na ondertekening van de overeenkomst en 50% bij het afronden van de intentiefase. Per geval kan dit verschillend zijn, afhankelijk van de uitkomsten van de onderhandeling.

15. De verplichtingen uit de intentieovereenkomst zijn uitgewerkt/onderzocht. Met de resultaten van de haalbaarheidsonderzoeken kan de haalbaarheidsanalyse geëffectueerd worden en kan het plan verder uitgewerkt worden. De behandelend ambtenaar beoordeelt de resultaten van de haalbaarheidsanalyse en het op basis daarvan uitgewerkte plan en vormt een oordeel. Indien nodig stemt hij zijn beoordeling af met de collega planologen.
16. De behandelend ambtenaar schrijft een advies voor het college, waarin de resultaten uit het haalbaarheidsonderzoek worden toegelicht. Hij bespreekt het advies in het stafoverleg met de wethouder Ruimtelijke Ordening. Het is aan het college om een positief dan wel negatief besluit te nemen over de haalbaarheid van het initiatief.
17. Het college heeft een positief principebesluit genomen, nadat aan haar de resultaten uit het haalbaarheidsonderzoek bekend gemaakt zijn. Het initiatief kan door naar de anterieure fase. De initiatiefnemer is de gemeente de vergoeding verschuldigd, zoals overeengekomen in de intentieovereenkomst.

18. Het college neemt een negatief principebesluit op basis van de aan haar gepresenteerde onderzoeksresultaten. Dit betekent dat het einde verhaal is voor de initiatiefnemer. De initiatiefnemer is de gemeente de vergoeding verschuldigd, zoals overeengekomen in de intentieovereenkomst.
19. De anterieure fase vangt aan. Er is sprake van een simpel of uitgewerkt plan, waarvoor in het voortraject een intentieovereenkomst gesloten is. De initiatiefnemer heeft inmiddels ofwel € 600,- leges betaald, ofwel de vergoeding zoals overeengekomen in de intentieovereenkomst.
20. Om (verplicht) kosten te verhalen op basis van de Grexwet moet er sprake zijn van een bouwplan als bedoeld in artikel 6.2.1. Bro. De behandelend ambtenaar beoordeelt of hiervan sprake is. Ook als er geen sprake is van een bouwplan mag de gemeente kosten verhalen. Er is dan geen sprake van kostenverhaal conform de Grexwet, maar van volledig privaatrechtelijk kostenverhaal via een overeenkomst, die geen publiekrechtelijke grondslag heeft.
21. Artikel 6.2.1a Bro somt een aantal uitzonderingsgevallen op, de 'planeconomische kruimelgevallen', waarbij kostenverhaal op basis van de Grexwet niet verplicht is. Niet verplicht, maar het mag wel! Kosten kunnen eventueel ook via de leges verhaald worden. Toch verdient het vaak de voorkeur om ook voor deze kruimelgevallen anterieur te contracteren. In een anterieure overeenkomst kunnen de wederzijdse rechten en verplichtingen en maatwerkafspraken namelijk vastgelegd worden. Bij de beoordeling van de kruimelgevallen is het mogelijk de plankostenscan en financiële checklist toe te passen. Met de plankostenscan kan een indruk gekregen worden van de verwachte hoogte van de exploitatiebijdrage en het soort kosten dat aan de orde is. Mede op basis van de uitkomst van de plankostenscan kan een keuze gemaakt worden voor wel of geen overeenkomst.
22. Soms is er geen sprake van een bouwplan (bijvoorbeeld verbouwing met functiewijziging van 9 woningen), maar is het toch gewenst het kostenverhaal in een anterieure overeenkomst te regelen. De wetgever heeft bepaald dat dit mag. Ook kan de situatie zich voordoen dat sprake is van een bouwplan, dat valt onder één van de kruimelgevallen, waarbij anterieur contracteren toch gewenst kan zijn. Om te beoordelen of anterieur contracteren gewenst is, zijn onder punt 22 in het schema een aantal belangrijke vragen opgesomd. Als één van deze vragen met een 'ja' beantwoord kan worden, dan is het verstandig toch een anterieure overeenkomst te sluiten. Ook hier is het weer van belang de plankostenscan toe te passen om een indicatie te krijgen van de hoogte van de exploitatiebijdrage en het soort kosten dat verhaald kan/mag worden. Deze beoordeling dient door het planteam te worden uitgevoerd.

Hierbij volgt een aantal voorbeelden ter indicatie van de gevallen waarbij het niet verplicht is om op basis van de Wro kosten te verhalen, maar dit wel gewenst kan zijn. Bijvoorbeeld als er specifieke afspraken over betaalmomenten gemaakt moeten worden, er nadere afspraken met betrekking tot parkeren of landschappelijke inpassing gewenst zijn en als de gemeente de openbare ruimte in het plangebied over gaat nemen (let hierbij op voor aanbesteding- en staatssteunregelgeving, zie daarvoor nader de strategische checklist).

23. Op basis van de voorgaande stappen kan geconcludeerd worden dat het anterieure spoor de meest aangewezen weg is voor de ontwikkeling van het plan. De gemeente start de onderhandelingen over de anterieure overeenkomst met de initiatiefnemer. De onderhandelingen worden altijd gevoerd door een team van twee personen, bestaande uit een jurist, planoloog en/of een planeconoom. De checklist, bijlage 3, is hierbij een belangrijk hulpmiddel. Aandachtspunten zijn o.a.: betaalmomenten, zekerheden/garanties, go/no go momenten, alsmede rol- en taakverdeling. Met de financiële checklist en de plankostenscan van bijlage 5 kan het financiële aspect in beeld gebracht worden en kan een inschatting worden verkregen van de hoogte van de aan te vragen exploitatiebijdrage. Een model overeenkomst is bijgevoegd in **bijlage 6**. Het is belangrijk in de anterieure overeenkomst duidelijke afspraken te maken over het verhaal van kosten, mocht de ontwikkeling van het plan op een later moment onverhoopt niet doorgaan, bijvoorbeeld omdat de gemeenteraad het bestemmingsplan niet vaststelt. De anterieure overeenkomst wordt opgesteld door een planoloog en gecheckt door een jurist. De planoloog is ook verantwoordelijk voor het invullen van de plankostenscan.
24. Uit de onderhandelingen volgt dat de gemeente en initiatiefnemer er samen niet uitkomen. Dit kan twee dingen betekenen. Ofwel het project eindigt, ofwel het college vindt het initiatief dermate belangrijk dat zij besluit een procedure op te starten voor het maken van een exploitatieplan. Het collegeadvies wordt met de wethouder besproken in de staf RO.
25. De gemeente en de initiatiefnemer zijn uitonderhandeld. De definitieve anterieure overeenkomst kan gesloten worden. Het college moet een besluit nemen tot het aangaan van deze overeenkomst. Voordat het advies naar het college gaat, wordt het met de wethouder besproken in de staf RO.. Uitgangspunt is dat de anterieure overeenkomst getekend moet zijn, voordat de planologische procedure gestart wordt. De overeenkomst moet in ieder geval getekend zijn, voordat het ontwerp bestemmingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad.
26. Er is een anterieure overeenkomst gesloten of er is een exploitatieplan in voorbereiding. Hier hoort een wijziging van het bestemmingsplan bij, waarvoor de procedure in gang gezet kan worden. Afhankelijk van de afspraken in de anterieure overeenkomst is de rol van de gemeente meer faciliterend (toetsend) of meer actief (bijvoorbeeld aanleg openbare ruimte).
27. In het voortraject is geconcludeerd dat een anterieure overeenkomst niet nodig is. Het kostenverhaal voor het voeren van de bestemmingsplanprocedure loopt via de legesverordening. Het is aan de gemeenteraad het bestemmingsplan vast te stellen. Aangezien er geen anterieure overeenkomst gesloten wordt, is het belangrijk een planschadeverhaalsovereenkomst te sluiten met de initiatiefnemer.
28. Het bestemmingsplan (en eventueel het exploitatieplan) wordt aan de gemeenteraad voorgelegd ter vaststelling. Over de rolverdeling tussen de gemeenteraad en het college is hiervoor in dit document meer geschreven.
29. Als de bestemmingsprocedure is afgerond, dan kan de initiatiefnemer een omgevingsvergunning aanvragen voor zijn plan. De legeskosten (meestal de bouwleges) voor de omgevingsvergunning niet zijnde de planologische leges, worden afzonderlijk aan initiatiefnemer in rekening gebracht. Deze vormen dus geen onderdeel van de exploitatiebijdrage. De planologische leges voor het nemen van het ruimtelijk besluit zijn verdisconteerd in de exploitatiebijdrage.

30. Als de gemeenteraad het bestemmingsplan niet vaststelt en/of het bestemmingsplan wordt niet onherroepelijk, dan houdt het alsnog op voor de initiatiefnemer. Het kostenverhaal wordt dan afgewikkeld op basis van hetgeen hierover afgesproken is in de anterieure overeenkomst. Het is dus belangrijk om voor deze situatie afspraken te maken.
31. Vaak wordt een gedeelte van de exploitatiebijdrage betaald direct na ondertekening van de anterieure overeenkomst en worden de overige gedeeltes betaald na vaststelling van het bestemmingsplan en/of het verkrijgen van de omgevingsvergunning. Het staat partijen vrij hierover afspraken te maken. Zie voor nadere informatie over betalingsmomenten en zekerheden/garanties daarvoor de strategische checklist (bijlage 3). Contractmanagement en dossierbeheer is vanaf nu erg belangrijk, dit om te voorkomen dat betaalmomenten of de nakoming van afspraken over het hoofd worden gezien. De planoloog, die de anterieure overeenkomst heeft opgesteld, is hoofdvantwoordelijk voor het toezicht op de nakoming van de verplichtingen. De planoloog legt de verplichtingen vast in een document, eventueel samen met de administratie. Voor het voeren van goed contractmanagement is geen ingewikkeld, duur systeem nodig. Een overzichtelijke Excel sheet waarin rechten, plichten, risico's en aan die zaken gekoppelde data/momenten worden opgenomen is een goede basis. Door die sheet regelmatig te monitoren en bij te werken, kan snel en effectief worden geanticipeerd op naderende beslismomenten en is in één oogopslag duidelijk welke deadlines en nakomingsmomenten inmiddels zijn verstreken. Door hier naast vanuit praktisch oogpunt ook vanuit strategisch perspectief naar te kijken, kunnen discussies worden voorkomen en kan actief worden ingespeeld op wijzigingen en onduidelijkheden. Tot slot is het een middel om regelmatig te controleren of het dossier ten aanzien van dergelijke zaken op orde is.
32. Het kostenverhaal wordt niet anterieur geregeld, maar via de legesverordening. Zowel voor de planologische procedure als voor het verlenen van de omgevingsvergunning worden leges in rekening gebracht.

Bijlagen:

- Bijlage 1: Stroomschema's Intake fase en Anterieure fase;**
- Bijlage 2: Checklist behorend bij handreiking kostenverhaal;**
- Bijlage 3: Model intentieovereenkomst;**
- Bijlage 4: Plankostenplan;**
- Bijlage 5: Model anterieure overeenkomst.**

Bijlage 1: Stroomschema's handreiking

Bijlage 2: Checklist behorend bij de model overeenkomsten handreiking kostenverhaal

1. Intentie fase: checklist / aandachtspunten

De navolgende checklist kan in de intentiefase behulpzaam zijn bij het beantwoorden van de vraag hoe uitgebreid de intentieovereenkomst dient te zijn op basis waarvan de haalbaarheid van een initiatief nader dient te worden onderzocht en welke zaken daar in ieder geval in moeten worden geregeld. Het is belangrijk om in deze fase een evenwicht te vinden tussen het verhalen van kosten en het stimuleren van het initiatief.

1. Haalbaarheidsaspecten

- a. Een initiatief kan pas door naar de anterieure fase als de integrale haalbaarheid op alle relevante aspecten in samenhang is aangetoond. De haalbaarheidsaspecten waarop dient te worden getoetst, verschillen per initiatief. Het is daarom relevant om in de intentieovereenkomst duidelijk te vermelden op welke haalbaarheidsaspecten zal worden getoetst.
- b. Veel voorkomende haalbaarheidsaspecten zijn: financieel-economisch, kwalitatief, stedenbouwkundig, ruimtelijk, verkeerstechnisch, maatschappelijk, planologisch, cultuurhistorisch, politiek/bestuurlijk.

2. Planinhoudelijke uitgangspunten

De gemeente dient aan de start van de haalbaarheidsanalyse duidelijk haar planinhoudelijke kaders en uitgangspunten mee te geven ten aanzien van de verschillende haalbaarheidsaspecten, zodat de initiatiefnemer zich daaraan kan houden bij zijn planuitwerking en onderzoeken. Ook relevant gemeentelijk beleid kan als kader worden meegegeven. Indien sprake is van een vaag plan, kan de gemeente ook een SPvE opstellen en meegeven.

3. Financiële afspraken, waaronder kostenvergoeding en betaalmomenten

- a. Principe is dat de initiatiefnemer voor eigen rekening en risico moet aantonen dat zijn plan haalbaar is. Gelet hierop dient de gemeente de kosten die zij maakt, waaronder interne apparaatskosten, ten behoeve van de haalbaarheidsanalyse en de toetsing en begeleiding daarvan te verhalen op de ontwikkelaar.
- b. Met hetgeen in de handreiking is uiteengezet moet een keus worden gemaakt op welke wijze deze kosten worden neergelegd bij de ontwikkelaar en wat daarmee gebeurt indien het plan uiteindelijk niet haalbaar blijkt. Voorkeur heeft om aan de voorkant een heldere raming te maken van de kosten die bij de initiatiefnemer worden neergelegd en om die geraamde kosten te verhalen op de initiatiefnemer, ongeacht of sprake is van haalbaarheid.
- c. Verder moet worden nagedacht over betaalmomenten. Gelet op het feit dat de gemeente tijd investeert is het aan te bevelen om in ieder geval een deel van de kosten reeds te laten betalen bij ondertekening van de intentieovereenkomst. Uiterste betaalmoment is het moment waarop het college een principebesluit neemt. Zolang niet volledig betaald is, kan in ieder geval niet worden verder gegaan naar de anterieure fase.

4. Producten en uitwerkingsniveau haalbaarheidsanalyse

- a. Partijen dienen met elkaar te bepalen welke producten de haalbaarheidsanalyse moet opleveren en welk uitwerkingsniveau die producten moeten hebben om de haalbaarheid goed te kunnen beoordelen.
- b. Gedacht kan worden aan een stedenbouwkundig plan, een inrichtingsplan openbare ruimte, een financiële onderbouwing van de plannen, de benodigde planologische (voor)onderzoeken, etc. Naar gelang de specifieke eigenschappen van het initiatief kunnen producten worden toegevoegd. Een plan dat parkeertechnisch lastig ligt, vereist bijvoorbeeld een parkeeronderzoek en een uiteenzetting van waar de nieuwe parkeervoorzieningen kunnen worden gerealiseerd. Een initiatief dat in een groene omgeving ligt, dient te worden voorzien van een extra onderbouwing op bijvoorbeeld het onderdeel natuur. Etc.

- c. Voorts dient een rol- en taakverdeling te worden opgenomen: wie zorgt voor het tot stand brengen van welke onderdelen van de haalbaarheidsanalyse? De gemeente hanteert daarbij als uitgangspunt dat de initiatiefnemer zo veel mogelijk zelf dient te doen. Indien de gemeente bepaalde plannen vervaardigt of bepaalde onderzoeken uitvoert, dan dienen de kosten daarvan te worden meegenomen in de onder 3 bedoelde financiële afspraken.
5. Planning haalbaarheidsanalyse
 - a. Een heldere, harde planning is van wezenlijk belang om te voorkomen dat een oneindig traject ontstaat waarin de gemeente steeds maar weer nieuwe ideeën en aanpassingen blijft toetsten, met alle financiële consequenties van dien.
 - b. Omschrijf duidelijk wanneer de haalbaarheidsanalyse moet zijn afgerond, wanneer besluitvorming daarover moet hebben plaatsgevonden en wanneer uiterlijk een anterieure overeenkomst moet zijn gesloten.
 - c. Verlenging van dergelijke termijnen is slechts bespreekbaar als dat gepaard gaat met aanvullende afspraken over kostenverhaal.
 6. Besluitvorming over uitkomsten haalbaarheidsanalyse en toetsingskader

Omschrijf verder helder het toetsingskader dat de gemeente zal hanteren om de integrale haalbaarheid van het initiatief te beoordelen. De gemeente dient daarbij een grote mate van vrijheid te genieten en moet zelfstandig kunnen besluiten of zij een plan haalbaar acht of niet. Of de initiatiefnemer het plan zelf haalbaar acht is eigenlijk niet relevant.
 7. Doorkijk naar anterieure overeenkomst
 - a. Onderdeel van de haalbaarheidsanalyse dient te zijn dat een concept anterieure overeenkomst tot stand komt, zodat de initiatiefnemer kan inschatten waar hij aan vast zit mocht zijn plan haalbaar geacht worden door de gemeente en het initiatief door kan naar de anterieure fase.
 - b. Belangrijke kostenverhaalselementen zoals het doorleggen van planschade kunnen daarbij al aan de orde komen, zodat die later geen verrassing zijn voor de initiatiefnemer.
 - c. Er wordt aangegeven welke planologische procedure van toepassing is in de anterieure fase, zodat de initiatiefnemer een eerste inschatting kan maken van de proceduretijd en de inspraak, bezwaar- en beroepsmogelijkheden
 - d. Door in de intentieovereenkomst reeds een soort van inhoudsopgave op te nemen van de intentieovereenkomst, wordt aan de voorkant optimale transparantie geboden over het verdere traject.
 8. Beëindigingsregeling
 - a. In samenhang met het onder 5 vermelde, is een goede beëindigingsregeling essentieel. De gemeente moet in/op vooraf bepaalde situaties/momenten van de initiatiefnemer af kunnen, bijvoorbeeld als op enig moment blijkt dat een verder onderzoek naar haalbaarheid zinloos is.
 - b. Ook het beschrijven van de consequenties van die beëindiging is noodzakelijk. Zo zal het in beginsel zo zijn dat de initiatiefnemer ook in geval van beëindiging van de intentieovereenkomst de overeengekomen kosten is verschuldigd aan de gemeente.

2. Anterieure fase: checklist / aandachtspunten

Wanneer een plan haalbaar is gebleken en vervolgens daarvoor een traject wordt opgestart om tot een planologische wijziging/afwijking te komen, ontkomt de gemeente – behoudens de genoemde uitzonderingsgevallen – niet meer aan het verplichte kostenverhaal. De navolgende checklist kan de beoordeelaars behulpzaam zijn bij het beantwoorden van een aantal vragen: Gaan we anterieur contracteren of kan worden volstaan met de leges? Hoe uitgebreid dient de anterieure overeenkomst te zijn en welke aspecten dienen daar ten minste in geregeld te worden? Welke exploitatiebijdragen moeten daarin worden opgenomen en welke betalingsmomenten en zekerheden horen daarbij? Voor een indicatie van de hoogte van de te vragen exploitatiebijdragen en een specificatie daarvan, kan de plankostenplan worden gehanteerd.

1. Grondeigendom
 - a. Indien de gemeente overwegend grondeigendom heeft in een bepaald gebied, dan zal vaak sprake zijn van actief grondbeleid en vindt het kostenverhaal plaats via de koopsommen van de door de gemeente uit te geven gronden. Dan zal geen sprake zijn van een anterieure overeenkomst, maar van een gewone koopovereenkomst.
 - b. Heeft de gemeente een relevante grondpositie in het gebied dat grotendeels in eigendom is van een marktpartij en heeft die marktpartij de gemeentegrond nodig voor zijn ontwikkeling? Zo ja, dan kan de gemeente haar kosten verdisconteren in de koopsom van de aan die marktpartij te verkopen gronden. Hieronder worden niet begrepen gronden die benodigd zijn voor de inrichting van de openbare ruimte.
2. Partijen: met wat voor partij doe ik zaken?
 - a. Indien wordt gecontracteerd met een niet-marktpartij zijn staatssteunregels niet of in mindere mate van toepassing en kan de gemeente besluiten om gematigder om te gaan met kostenverhaal. Het zal in dit geval veelal gaan om maatschappelijke/sociale voorzieningen. Het niet of te weinig verhalen van kosten op marktpartijen kan daarentegen aangemerkt worden als staatssteun;
 - b. Hoe solvabel is mijn tegenpartij? Hoe minder solvabel, hoe eerder de betalingsmomenten van de exploitatiebijdragen en/of hoe meer garanties de gemeente nodig heeft om haar kostenverhaal veilig te stellen.
3. Plangebied / exploitatiegebied

Een heldere afbakening op voorhand van het plangebied en het exploitatiegebied zijn noodzakelijk om te kunnen bepalen welke kostenposten zijn toe te rekenen aan het gebied.
4. Planuitwerking
 - a. Welke planproducten en onderzoeken liggen er reeds en op welke uitwerkingsniveau? Aan de hand van het antwoord op deze vraag kan worden bepaald welke kosten nog gemaakt dienen te worden in het kader van planvorming.
 - b. Rolverdeling planvorming en uitvoeren onderzoeken: De gemeente kan er voor kiezen om zelf bepaalde plannen te gaan opstellen en zelf bepaalde onderzoeken te gaan uitvoeren, maar zij kan dit ook volledig overlaten aan de marktpartij. In dat laatste geval heeft de gemeente geen kostenverhaal te plegen voor planvorming, maar blijven te verhalen kosten beperkt tot planbegeleiding en plantoetsing.
 - c. Planbegeleiding en plantoetsing: welke plannen en onderzoeken dient de gemeente te begeleiden/toetsen en welke (interne/externe) expertise komt daarbij kijken? Welke kosten zitten daaraan vast? De gemeente dient helder vast te leggen wat zij doet, hoeveel tijd zij daarvoor nodig heeft en welke stappen zij daarvoor dient te doorlopen. Op die manier voorkomt de gemeente dat marktpartijen de planvorming maar blijven rekken en steeds maar weer nieuwe elementen inbrengen zonder dat de gemeente die extra inzet zou kunnen verhalen.
 - d. De gemeente dient ook de exploitatieopzet/raming van de marktpartij te toetsen. Dat is enerzijds relevant om te kunnen bepalen of het plan financieel-economisch uitvoerbaar is en anderzijds om te kunnen bepalen tot hoe ver zij kan gaan met haar kostenverhaal (aftopping).
 - e. Mate van flexibiliteit in het bestemmingsplan. Het verdient aanbeveling om te zoeken naar een evenwicht tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Omdat het initiatief nog uitgewerkt moeten worden, hebben gemeente en ontwikkelaar belang bij enige mate van flexibiliteit. Voorkomen moet worden dat het bestemmingsplan moet worden aangepast, omdat het uiteindelijke plan niet binnen de kaders van het bestemmingsplan kan worden gerealiseerd. Anderzijds vereist een te flexibel plan een zwaardere onderbouwing en zorgt dit voor teveel onzekerheden voor omwonenden.
 - f. Indien marktpartijen, ondanks de planologische flexibiliteit, later terugkomen op reeds vastgestelde plannen en deze willen herontwikkelen omdat er onvoldoende marktvrage naar is, dient de gemeente daar in beginsel slechts aan mee te wer-

ken indien de marktpartij de daarmee voor de gemeente werkelijk gemoede kosten vergoedt.

- g. Ook het opstellen en tot stand brengen van de anterieure overeenkomst zelf zijn kostenposten die de gemeente kan verhalen.

5. Publiekrechtelijke medewerking

- a. Welke publiekrechtelijke stappen moet de gemeente doorlopen en welke ambtelijke inzet en kosten zitten daar aan vast?
- b. De kosten van het opstellen en in procedure brengen van het bestemmingsplan/wijzigingsplan/uitwerkingsplan dienen in ieder geval te worden doorgelegd naar de marktpartij.
- c. Ook de kosten gemoed met de onderbouwing en de voor deze planologische besluiten benodigde planologische onderzoeken zijn volledig voor rekening van de marktpartij.
- d. Vergunningen: het aanvragen van de voor het project benodigde vergunningen wordt normaalgesproken in financiële termen vergoedt op basis van leges. Bepaalde leges kunnen echter bewust buiten toepassing worden verklaard bij het sluiten van een anterieure overeenkomst. Daarmee kan voor financieel maatwerk worden gezorgd in de anterieure overeenkomst. Dit kan voor bouwleges en voor leges ter afwijking van het vigerende bestemmingsplan (voormalig projectbesluit).
- e. Indien de gemeente (juridische) weerstand tegen het planologisch besluit/afwijkingsbesluit verwacht, dient zij er rekening mee te houden dat zij juridische kosten moet maken voor de verdediging in rechte van haar besluiten. De marktpartij moet er op voorhand op worden gewezen dat die mogelijke extra kosten voor zijn rekening zijn.
- f. Verwervingsinstrumentarium: Op verzoek van de marktpartij die nog een cruciaal stuk grond mist voor zijn ontwikkeling kan de gemeente haar verwervingsinstrumentarium inzetten (Wvg, onteigening), mits de kosten daarvan worden gedragen door de marktpartij.
- g. Overige besluiten: Wellicht dat overige publiekrechtelijke besluiten nodig zijn in het kader van het project. De gemeente kan de kosten daarvan neerleggen bij de marktpartij. Het zal hierbij gaan om zaken die niet zijn geïntegreerd in de omgevingsvergunning, zoals een besluit tot onttrekking aan de openbaarheid van een stuk openbaar gebied dat de gemeente voornemens is ter beschikking te stellen aan de marktpartij.

6. Planschade / nadeelcompensatie

- a. Alle planschade en nadeelcompensatie als gevolg van de plannen van de marktpartij zijn voor zijn rekening.
- b. Bij aanvang dient een inschatting te worden gemaakt van het risico op planschade en nadeelcompensatie. Op kosten van de marktpartij wordt hiernaar een analyse uitgevoerd door een externe deskundige.
- c. De marktpartij dient een bankgarantie te verschaffen ter hoogte van de uitkomst van de voornoemde risicoanalyse, zodat het verhaal daarvan ook daadwerkelijk gezekerd kan worden.

7. Omgevingsrechtelijke aspecten en risico's

Bij de uitvoering van een project kunnen diverse omgevingsrechtelijke belemmeringen/risico's aan de orde zijn. Op voorhand dienen deze te worden geïnventariseerd. Ofwel de gemeente ofwel de marktpartij moet deze zaken oplossen/op zich nemen. De rekening daarvan dient uiteindelijk bij de marktpartij terecht te komen. Gedacht kan worden aan de volgende zaken:

- a. Sanering: bodem- en grondwatervervuiling, asbest, etc.
- b. Archeologie
- c. Monumentale status vastgoed
- d. Beschermd stads-/dorpsgezicht
- e. Kabels en leidingen die door het te ontwikkelen gebied lopen: moeten deze worden omgelegd of dienen speciale maatregelen genomen te worden zodat ze kunnen blijven liggen?
- f. Milieukundige maatregelen om het plan te kunnen uitvoeren: geluidsbeperkende maatregelen (geluidsscherm), veiligheidscirkels, etc.

8. Afkoop sociale huurwoningen

Indien sprake is van een woningbouwproject, moet de initiatiefnemer verplicht conform de Verordening Sociale Woningbouw Bloemendaal 2013 33% sociale woningen realiseren. Kan of wil hij dat niet, dan kan hij daarvoor een afkoopsom betalen per niet gerealiseerde sociale woning ter hoogte van € 30.000,-. Deze afkoopsom wordt geborgd door een bankgarantie.

9. Grondtransacties

- a. De gemeente kan (een deel van) haar kostenverhaal opnemen in de koopsom van door haar aan de marktpartij te verkopen gronden die de marktpartij nodig heeft voor de realisatie van zijn project. Van wezenlijk belang is dat de gemeente een marktconforme grondprijs bedingt, al dan niet onderbouwd door een taxatie. De gemeente dient niet te vergeten de kosten van het bouwrijp maken van deze gronden tevens op te nemen in de grondprijs.
- b. In samenhang met kostenverhaal dient de marktpartij de gronden bestemd voor de inrichting van openbare ruimte/infra/voorzieningen tegen een koopsom van € 1,- te verkopen aan de gemeente. Deze gronden dienen zo vroeg mogelijk te worden geleverd om de openbare ruimte te borgen.
- c. De met de grondtransacties gemoeide kosten (o.a. notaris) en belastingen zijn in beide gevallen voor rekening van de marktpartij.
- d. Gronden benodigd voor de openbare ruimte die reeds in eigendom zijn van de gemeente dienen nimmer te worden geleverd aan de marktpartij, maar te allen tijde bij de gemeente te blijven. Indien de marktpartij deze gronden nodig heeft voor de realisatieactiviteiten, volstaat een gebruiksafpraak.

10. Parkeervoorzieningen

Van belang is dat het te realiseren programma over voldoende parkeervoorzieningen beschikt, welke voor eigen rekening door de marktpartij op eigen terrein dienen te worden aangelegd. Mocht hem dat niet lukken, dan kan de gemeente op kosten van de ontwikkelaar zelf de benodigde parkeerplaatsen aanleggen in de openbare ruimte.

11. Infrastructuur

- a. Hoe worden de ontsluiting van het plangebied en de aantakking op bestaande infrastructuur georganiseerd? Welke kosten zijn daarmee gemoeid? Ofwel de gemeente draagt zorg voor deze ontsluiting en legt de kosten door naar de marktpartij ofwel de marktpartij realiseert voor eigen rekening en risico de ontsluiting een aantakking.
- b. Zijn nog aanpassingen aan infrastructuur nodig buiten het plangebied en zo ja in hoeverre houden die verband met het project? Deze 'bovenwijkse' voorzieningen kunnen op basis van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid worden toegerekend aan de marktpartij.

12. Bovenwijkse en bovenplanse bijdragen

- a. Worden er andere openbare voorzieningen aangelegd buiten het plangebied waar het plangebied profijt van heeft of die mede ten behoeve van de ontwikkeling van het plangebied worden aangelegd? Op vergelijkbare wijze als voor genoemde infrastructuur kan hiervoor een bovenwijkse bijdrage worden gevraagd aan de marktpartij op basis van de criteria profijt, proportionaliteit, toerekenbaarheid.
- b. Ook bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen elders, bijvoorbeeld ontwikkeling/behoud van natuur, kunnen in het kader van anterieur kostenverhaal worden verlangd. Voorwaarde is wel dat hiervoor een basis is gecreëerd in een structuurvisie. Meestal is dit vormgegeven in de vorm van een fonds. Welke fondsen zijn mogelijk van toepassing op het voorliggende project?

13. Bouw- en woonrijp maken / inrichting openbare ruimte en voorzieningen

- a. Cruciale vraag in het kader van kostenverhaal is welke partij bouw- en woonrijp maken in het plangebied op zich neemt. Hierbij dient op voorhand inzichtelijk te worden gemaakt wat daar precies onder wordt verstaan, mede om een goede rol- en taakverdeling af te spreken.
- b. Bij die inventarisatie verdienen de volgende aspecten bijzondere aandacht: groen, water, infrastructuur (zowel onder- als bovengronds), civiele techniek, parkeren. Voor aspecten die de marktpartij onvoldoende kan realiseren, bijvoorbeeld

- een verplicht percentage groen of water, kan de gemeente in het kader van kostenverhaal een afkoopsom verlangen, zodat zij dit elders kan compenseren.
- c. Welke van deze zaken zijn daadwerkelijk toe te rekenen aan het project en welke investeringen had de gemeente ongeacht het project moeten doen? Bijvoorbeeld vanwege achterstallig onderhoud.
 - d. De gemeente dient zich te beseffen dat indien zij dit op zich neemt, zij ook het risico draagt van de uitvoering(skosten) daarvan. Zij zal dan vooraf een raming opstellen van de daarmee gemoeide kosten en op basis van die raming een exploitatiebijdrage vragen aan de marktpartij. Pakken de werkelijke kosten hoger uit, dan is dat in principe een risico van de gemeente.
 - e. Als de gemeente de verantwoordelijkheid bouw- en woonrijp maken neerlegt bij de marktpartij, is zij dat risico kwijt en hoeft zij die kosten ook niet te dragen. Zij moet dan wel een garantie eisen van de marktpartij waarmee zij alsnog zelf het bouw- en woonrijp maken kan overpakken in het geval de marktpartij die niet (naar behoren) oppakt. Indien die garantie is gebaseerd op de raming van de marktpartij, doet de gemeente er verstandig aan die raming te toetsen.
 - f. Essentieel is in dat geval ook controle/toezicht van de gemeente op de uitvoering van het bouw- en woonrijp maken door de marktpartij. De kosten gemoeid met controle en toezicht kan de gemeente neerleggen bij de marktpartij.
 - g. Bijzonder aandachtspunt is de aanleg van nutsvoorzieningen en riolering. Duide-lijk afgesproken moet worden tot waar de gemeente/nutsleveranciers die aanleg- gen, welke kosten daarvoor bij de marktpartij worden neergelegd en vanaf waar de leidingen/kabels voor eigen rekening verder aansluit op het door hem gereali- seerde. Aansluitkosten en aanvraag van aansluitingen zijn altijd een rechtstreek- se verantwoordelijkheid van de marktpartij.
 - h. De gemeente kan in het kader van kostenverhaal tevens een afkoopsom vragen voor toekomstig beheer en onderhoud.
 - i. Het bouw- en woonrijp maken is in beginsel aanbestedingsplichtig voor de ge- meente. Aanbestedingsrisico's die daarmee samenhangen zijn voor de marktpar- tij. Bouw- en woonrijp maken c.q. (her)inrichting openbare ruimte is zelfs aanbe- stedingsplichtig als de gronden die daarvoor benodigd zijn in eigendom zijn van de initiatiefnemer/exploitant. Indien deze exploitant overwegend grondeigendom heeft, kan er wel voor gekozen worden om de aanbesteding naar hem door te leggen. Hij wordt daarmee formeel de aanbestedende partij en dient daarbij de geldende aanbestedingsregels te respecteren. Kan niet worden doorgelegd, dan is feitelijk de gemeente de aanbestedende dienst, die dan één op één de aanleg van de openbare ruimte gunt aan de exploitant. De aanbestedingsrisico's daar- van moeten in dat geval dus worden doorgelegd.
14. Realisatie vastgoed
Realisatie van het vastgoed geschiedt te allen tijde voor eigen rekening en risico van de marktpartij, waar in principe geen kostenverhaalaspecten aan vast zitten voor de gemeente. Wat wel aan de orde zou kunnen zijn, is dat de marktpartij voor zijn reali- satieactiviteiten tijdelijk gebruik wenst te maken van gemeentegrond, bijvoorbeeld voor de bouwplaatsinrichting. In dat geval kan de gemeente een precariovergoeding vragen voor gebruik van gemeentegrond.
15. Schade en eventuele herstelwerkzaamheden
Bij alle realisatieactiviteiten die de marktpartij uitvoert kan schade ontstaan aan ge- meente-eigendommen. Bijvoorbeeld aan (nieuw aangelegde) openbare infrastruc- tuur/voorzieningen die kapot gereden worden door bouwverkeer. Deze schade dient in het kader van kostenverhaal te worden doorgelegd naar de marktpartij. Ofwel de marktpartij herstelt voor eigen rekening de schade ofwel de marktpartij vergoedt de schade aan de gemeente. In beide gevallen verlangt de gemeente een bankgarantie van de marktpartij om deze schade te dekken.
16. Communicatie

Doel van de gemeente is om bewoners en andere belanghebbenden in een zo vroeg mogelijk stadium te betrekken bij een project. Indien de gemeente een actieve rol heeft bij het bepalen van de communicatiestrategie voor een project of zelf actief zelf betrokken is bij de communicatie, kan de gemeente ook die communicatiekosten verhalen.

17. Exploitatiebijdragen, betalingsmomenten, zekerheden

- a. Op basis van de vorige punten van deze checklist kan de gemeente bepalen welke exploitatiebijdragen zij dient te vragen aan de marktpartij. Het is zaak dat de gemeente deze goed specificeert en onderbouwd, om discussies daarover te voorkomen.
- b. Aan de te onderscheiden exploitatiebijdragen dienen de juiste betalingsmomenten te worden gekoppeld. Uitgangspunt daarbij vanuit risico-oogpunt is dat betaling in een zo vroeg mogelijk stadium dient plaats te vinden, bij voorkeur voorafgaand aan het moment dat het planologisch besluit/afwijkingbesluit wordt vastgesteld. Na dat moment heeft de gemeente namelijk geen stok achter de deur meer in de vorm van het aanhouden van het planologisch besluit. Dat kan onder omstandigheden een te zware financiële last inhouden voor de marktpartij, omdat hij dan nog geen inkomsten heeft uit het project. In dat geval kan overwogen worden om betaling te koppelen aan het verstrekken van de omgevingsvergunning.
- c. Financiële verplichtingen die doorlopen na het moment van vaststelling van het planologisch besluit/afwijkingbesluit dienen om de voornoemde reden te worden afgezekerd met een garantie. Bankgaranties hebben daarbij de voorkeur boven concerngaranties en zakelijke rechten. De gemeente dient zich te beseffen dat het inzetten van garanties de marktpartij financieringsruimte kost en dat daar bovendien kosten aan verbonden zijn voor de marktpartij. Het overvragen in termen van garanties kan er daarom voor zorgen dat de haalbaarheid van een project onder druk komt te staan. De gemeente dient dus te zoeken naar het juiste evenwicht tussen enerzijds het borgen van haar kostenverhaal en anderzijds het haalbaar houden van het project. Garanties dienen overigens uiterlijk te zijn verstrekt op het moment dat het bestemmingsplan /afwijkingbesluit wordt vastgesteld door de gemeente.
- d. Voorts dient de gemeente na te denken over de vraag wat er gebeurt met reeds betaalde exploitatiebijdragen als de overeenkomst tussentijds eindigt, bijvoorbeeld doordat het project is vastgelopen. Uitgangspunt daarbij is dat de gemeente de kosten moet kunnen dekken die reeds daadwerkelijk heeft gemaakt.
- e. Indien betaling van bepaalde bijdragen pas op de langere termijn zal plaatsvinden, kan de gemeente overwegen om die exploitatiebijdragen jaarlijks te indexeren.
- f. Tot slot moet in het kader van kostenverhaal worden nagedacht over fiscale aspecten. Eventueel aan exploitatiebijdragen of grondtransacties verbonden negatieve fiscale consequenties dienen voor rekening van de marktpartij te komen.

18. Kennisgeving anterieure overeenkomst

Artikel 6.24 lid 3 Wro bepaalt dat van een anterieure exploitatieovereenkomst binnen twee weken na het sluiten daarvan door burgemeester en wethouders kennis wordt gegeven in een van gemeentewege uitgegeven blad of een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad. De kennisgeving moet bestaan uit een zakelijke beschrijving van de inhoud van de overeenkomst (artikel 6.2.12 Bro). Bij een zakelijke beschrijving moet gedacht worden aan de locatie-eisen, het (woning)bouwprogramma en de hoogte van de exploitatiebijdrage. De overeenkomst zelf hoeft niet openbaar te worden gemaakt.

Bijlage 3: Model intentieovereenkomst

Bijlage 4: Plankostenscan

Bijlage 5: Model anterieure overeenkomst