

MEMO

akd

AAN Woningstichting Eigen Haard

DATUM 13 juli 2022

ONS KENMERK 1003016

KOPIE AAN

VAN 5.1.2.e
5.1.2.e
Advocaat

TELEFOON 5.1.2.e

FAX 5.1.2.e

E-MAIL 5.1.2.e @akd.nl / 5.1.2.e @akd.nl

ONDERWERP Kostenverhaal

Inleiding

Stichting Eigen Haard (hierna: '**Eigen Haard**') wil graag overgaan tot de (her)ontwikkeling van de buurt Kromhout, gelegen in het Hamerkwartier in Amsterdam. De gemeente Amsterdam heeft een indicatieve berekening opgesteld van ambtelijke kosten.

Eigen Haard heeft ons gevraagd om – kort – het juridisch kader uiteen te zetten van wat de mogelijkheden zijn voor een corporatie om bij te dragen aan ambtelijke kosten en om het overzicht van de kosten te beoordelen.

Werkdomein Eigen Haard

Eigen Haard mag als woningcorporatie uitsluitend werkzaam zijn op het gebied van de volkshuisvesting.¹ De aanleg en het onderhoud van openbaar gebied is geen toegestane volkshuisvestelijke activiteit voor Eigen Haard. De realisatie van openbaar gebied staat niet in de limitatieve lijst van toegestane activiteiten op het gebied van de volkshuisvesting.² De wetgever beschouwt de openbare ruimte expliciet als het terrein van gemeenten:³

'De openbare ruimte is nadrukkelijk het terrein van de gemeente, de algemene veiligheid is het terrein van de politie.'

En:⁴

'maar is het onderhoud van de openbare ruimte de verantwoordelijkheid van de gemeente.'

Binnen het werkdomein van een corporatie valt wel het verplichte kostenverhaal van een gemeente

¹ Art. 45 Woningwet.

² Art. 45 lid 2 Woningwet.

³ Kamerstukken II 2014-2015, 32 847, nr. 155, p. 37 (Lijst van vragen en antwoorden).

⁴ Kamerstukken II 2020-2021, 35517, nr. 11.

#22210840v3

AKD N.V. is statutair gevestigd te Rotterdam (ingeschreven in het handelsregister onder nummer 24366820). Derdenrekening:

5.1.2.e Alle diensten en (andere) werkzaamheden worden verricht uit hoofde van een overeenkomst van opdracht met AKD N.V. Op de overeenkomst zijn, onder uitsluiting van enige andere algemene voorwaarden, de Algemene Voorwaarden van toepassing die zijn gedeponneerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nummer 61/2014 en waarin onder meer een beperking van de aansprakelijkheid is opgenomen. Iedere aansprakelijkheid is beperkt tot het bedrag dat in het desbetreffende geval onder de beroepsaansprakelijkheidsverzekering wordt uitbetaald met inbegrip van het bedrag van het eigen risico. Op verzoek worden de algemene voorwaarden kosteloos toegezonden. Zij kunnen ook worden geraadpleegd op www.akd.nl

DATUM 24 januari 2022
ONS KENMERK 1003016
PAGINA 2 van 4

binnen een gebiedsontwikkeling.⁵ De gemeente kan (op basis van de Wro, zie volgende paragraaf) een corporatie verplichten om bij te dragen aan de exploitatiekosten / kosten die gemoeid zijn met het in exploitatie brengen van het projectgebied. De gemeente moet de kosten, verbonden aan exploitatie van gronden gelegen in een exploitatiegebied, op initiatiefnemers van een bouwproject (zoals een corporatie) verhalen (zie volgende paragraaf).⁶ De mogelijkheden voor corporaties om bij te dragen in de gemeentelijke exploitatiekosten zijn wel beperkt tot de bijdragen die de gemeente publiekrechtelijk kan afdwingen (het verplichte kostenverhaal). De wetgever heeft hierover het volgende aangegeven:⁷

'3.4.10 Bijdragen aan gebiedsontwikkeling

Het werkdomein van toegelaten instellingen staat beschreven in artikel 45 van de Woningwet. Het betreft onder andere het doen bouwen, verwerven, slopen, onderhouden en verhuren van woongelegenheden, maatschappelijk onroerend goed en bedrijfsmatig onroerend goed. In het tweede lid, onderdeel i van dat artikel is geregeld dat toegelaten instellingen werkzaamheden mogen verrichten die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van die werkzaamheden. Hierbij wordt bijvoorbeeld, maar niet uitsluitend, gedacht aan de aankoop van grond.

Onder dit onderdeel wordt ook het verplichte kostenverhaal binnen de gebiedsontwikkeling verstaan. Gemeenten zijn op grond van de Wet ruimtelijke ordening en het onderliggende Besluit ruimtelijke ordening verplicht om bepaalde kosten voor het ontwikkelen van de openbare ruimte te verrekenen met de eigenaren in een bepaald gebied. Deze regeling wordt voortgezet in de Omgevingswet. Het spreekt voor zich dat toegelaten instelling, net als andere eigenaren, deze financiële bijdrage leveren. Dit kan via de publiekrechtelijke weg worden afgedwongen, of via een anterieure overeenkomst. In het geval van de anterieure overeenkomst is van belang dat daarin enkel afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen van de toegelaten instelling aan de gemeente die ook publiekrechtelijk afdwingbaar zouden zijn. Onder dit onderdeel wordt ook de gebiedsontwikkeling in het kader van herstructurering door woningcorporaties zelf verstaan. In dergelijke gevallen kan een toegelaten instelling in natura bijdragen aan de ontwikkeling van de openbare ruimte indien de bouwplannen overwegend woningbouw in opdracht van (verbindingen van) woningcorporaties betreft en het gaat om een bijdrage in natura op een beperkte schaal.'

Deze mededeling van de wetgever volgde onder meer op een verzoek van de Aw in het kader van de Handhaafbaarheids-, Uitvoerbaarheids- en Fraudebestendigheidstoets naar aanleiding van het wetsvoorstel Evaluatie Woningwet:⁸

'In de praktijk ontvangt de Aw regelmatig vragen over de bijdrage die een toegelaten instelling mag doen in het kader van gebiedsontwikkeling door de toegelaten instelling zelf, door gemeenten of door ontwikkelaars. De Aw verzoekt u aan te geven in hoeverre onder artikel 45,

⁵ Art. 45 lid 2 sub i Woningwet.

⁶ Artikel 6.17 Wet Ruimtelijke ordening.

⁷ Kamerstukken 33517, nr. 3, MvT.

⁸ <https://www.ilent.nl/onderwerpen/publicaties-autoriteit-woningcorporaties/documenten/publicaties/2020/08/08/huf-toets-wetsvoorstel-wijziging-evaluatie-woningwet>

DATUM 24 januari 2022
ONS KENMERK 1003016
PAGINA 3 van 4

tweede lid, onderdeel i ook het voldoen aan de kostenverhaalverplichting een eventuele anterieure overeenkomst kan vallen. En waar, bij gebiedsontwikkeling door een toegelaten instelling de grens ligt van het ontwikkelen van openbare ruimte en infrastructuur. Mocht dit niet hieronder vallen, dan stel ik voor de wet zodanig aan te passen dat een toegelaten instelling dezelfde mogelijkheden krijgt als andere ontwikkelaars.'

De Aw wilde dat corporaties dezelfde mogelijkheden kregen als andere ontwikkelaars. Dat was echter niet de bedoeling van de wetgever. In reactie daarop gaf de wetgever aan:⁹

'Daarnaast geeft de Aw aan graag verduidelijking te krijgen over wat toegelaten instellingen mogen bijdragen aan gebiedsontwikkeling. De Aw spreekt de wens uit dat toegelaten instellingen dezelfde mogelijkheden krijgen als andere ontwikkelaars. Als reactie op deze suggestie van de Aw is in de toelichting geëxpliciteerd dat het op grond van artikel 45, tweede lid, onderdeel i toegestaan is dat toegelaten instellingen een bijdrage leveren aan gebiedsontwikkeling wanneer dit een werkzaamheid is die noodzakelijkerwijs voortvloeit uit de overige werkzaamheden. Dit houdt in dat de bijdrage mogelijk is voor zover het een bijdrage voor (in regelgeving gespecificeerde) werkzaamheden betreft waarvan de gemeente verplicht is de kosten te verhalen op de eigenaar. Het overnemen van of betalen voor werkzaamheden die niet onder dit verplichte kostenverhaal vallen, volgt in de regel niet noodzakelijkerwijs uit de overige werkzaamheden en behoort dan niet tot het werkdomein van toegelaten instellingen.'

Uit de toelichting van wetgever volgt dat het uitgangspunt is dat de aanleg van het openbaar gebied niet tot het werkdomein van de corporatie behoort (een corporatie mag de werkzaamheden niet overnemen). Aanleg in natura is alleen op beperkte schaal toegestaan bij een herstructurering. Alleen aanleg in beperkte mate is toegestaan. Wat de wetgever exact verstaat onder 'herstructurering' en 'beperkte mate' is helaas niet nader toegelicht.

Kortom: de hoofdregel is dat een corporatie mag bijdragen in de gemeentelijke kosten, mits dat niet meer is dan de bijdragen die de gemeente publiekrechtelijk kan afdwingen (het verplichte kostenverhaal). Dat geldt ook als het kostenverhaal plaatsvindt via een anterieure overeenkomst. In de volgende paragraaf gaan wij nader in op het verplichte kostenverhaal.

Kostenverhaal

Het gemeentelijk kostenverhaal vindt nu nog plaats op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

Op grond van artikel 6.12 Wro geldt er een verplichting tot kostenverhaal door het vaststellen van een exploitatieplan indien in een nieuw bestemmingsplan (waaronder mede ook te verstaan gebruik van de bevoegdheid tot binnenplanse planwijziging als bedoeld in artikel 3.6 lid 1 Wro), of een

⁹ Kamerstukken 33517, nr. 3, MvT.

DATUM 24 januari 2022
ONS KENMERK 1003016
PAGINA 4 van 4

omgevingsvergunning tot afwijking van een bestemmingsplan (als bedoel in artikel 2.12 eerste lid onder a onder sub 2 en 3 van de Wabo), de bouw van een of meer woningen en/of een of meer andere hoofdgebouwen mogelijk wordt gemaakt. Daarbij mogen slechts de kosten worden verhaald die limitatief zijn uitgewerkt in artikel 6.2.3 tot en met 6.2.5 Bro. De verplicht te verhalen plan- en apparaatskosten zijn daarbij voor een groot aantal kosten begrensd door een ministeriele regeling (de 'Regeling plankosten exploitatieplan') op grond 6.13 lid 1 onder c en lid 8 Wro in verbinding met artikel 6.2.6 Bro zijn.¹⁰ Om dubbele heffing ten aanzien van plan- en apparaatskosten te voorkomen bevatten legesverordeningen veelal een vrijstelling voor de leges.¹¹ Van de plicht tot het vaststellen van een exploitatieplan kan louter worden afgezien als het kostenverhaal in een anterieure overeenkomst is vastgelegd (of sprake is van een uitzondering als bedoeld in artikel 6.2.1 a Bro).

Nu binnen het Hamerkwartier pas gebouwd kan worden na bestemmingswijziging, dan wel het verlenen van een omgevingsvergunning voor woningbouw, is sprake van verplicht kostenverhaal. Eigen Haard en de gemeente Amsterdam kiezen er daarbij niet voor om een exploitatieplan vast te stellen, maar het verhaal van de kosten gebeurt op grond van een anterieure overeenkomst. In dat kader geldt voor Eigen Haard (als corporatie) dat haar bijdrage is beperkt tot hetgeen de gemeente publiekrechtelijk kan afdwingen (het verplichte kostenverhaal). Alleen de kosten die limitatief zijn uitgewerkt in artikel 6.2.4 en 6.2.5 Bro kan de gemeente in rekening brengen, waarbij er niet meer gevraagd kan worden dan op basis van een exploitatieplan verhaald kan worden.

5.1-2-b

Wij kunnen ons voorstellen dat Eigen Haard de gemeente Amsterdam vraagt om nader toe te lichten op grond van waarvan voornoemde kosten behoren tot het verplicht kostenverhaal.

5.1.2.e

5.1.2.e

AKD

¹⁰ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039155/2017-04-01>

¹¹ De gemeente Amsterdam geeft aan dat 'om dubbele kosten te voorkomen, op verzoek vrijstelling of, indien van toepassing, teruggaaf verleend voor de op grond van voornoemde rubrieken gegeven leges', zie Legesverordening Amsterdam.