

Wijziging van de kostenverhaalsregeling in de Omgevingswet als gevolg van de Aanvullingswet grondeigendom (deel 1)

BR 2016/70

De consultatieversie van de Aanvullingswet grondeigendom laat op het onderdeel kostenverhaal nogal wat wijzigingen zien ten opzichte van de aangenomen Omgevingswet. In deel 1 van dit artikel wordt de regeling belicht en worden verschillen uiteengezet. Daarbij wordt ook een relatie gelegd met het ontwerp van het Omgevingsbesluit. In deel 2 (BR 2016/78) zal inhoudelijk worden ingegaan op diverse onderdelen van de kostenverhaalsregeling en de bedoelde verschillen.

1. Inleiding

Op 1 juli heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu (IenM) aan de Tweede Kamer de ontwerpen van de AMvB's bij de Omgevingswet aangeboden. Op de website van het ministerie is aangegeven dat een openbare internetconsultatie wordt doorlopen. Het ontwerp Omgevingsbesluit bevat in hoofdstuk 6 een afdeling Grondexploitatie.

Het Kabinet heeft ook een conceptversie van de Aanvullingswet grondeigendom (hierna Aanvullingswet) bekendgemaakt, met het oog op een consultatieproces. Dit concept heeft een regeling voor kostenverhaal. Deze bevat wijzigingen ten opzichte van de grondexploitatie-regeling in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet. Die wijziging betreft niet alleen de naamsverschuiving van 'grondexploitatie' naar 'kostenverhaal', maar betreft tal van inhoudelijke elementen. Bedoeling van deze kostenverhaalsregeling is dat deze geheel in de plaats komt van de grondexploitatie-regeling en dat deze een plek krijgt, niet in het eerder gekozen hoofdstuk 12 van de Omgevingswet, maar in hoofdstuk 13 over financiële bepalingen.

In de toelichting van de conceptversie Aanvullingswet wordt aangegeven dat de nodige onderdelen van de kostenverhaalsregeling zullen worden uitgewerkt in het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet (hierna: het Aanvullingsbesluit). De wijzigingen van de Aanvullingswet ten opzichte van de Omgevingswet zullen uiteraard doorwerken in dat Aanvullingsbesluit. Dat zal betekenen dat de grondexploitatie-regeling, zoals die nu in hoofdstuk 6 van het ontwerp van het Omgevingsbesluit is opgenomen, zal veranderen.

In dit artikel wil ik in deel 1 een overzicht geven van de wijzigingen ten opzichte van de Omgevingswet, zoals die door het parlement aanvaard is. In paragraaf 2 komen kort aanleiding en uitgangspunten van de aanpassing op grond van

de Aanvullingswet aan de orde. In paragraaf 3 benoem ik de wijzigingen. In de vergelijking van de aanvaarde Omgevingswet en het concept Aanvullingswet betrek ik ook de Wro. Deel 1 rond ik in paragraaf 4 af met de regeling zoals die is opgenomen in het ontwerp Omgevingsbesluit. Daarbij wordt ook bezien in hoeverre die nu niet reeds achterhaald is door de conceptversie van de Aanvullingswet. In deel 2 wil ik inhoudelijk op onderdelen van de kostenverhaalsregeling en de bedoelde wijzigingen ingaan. In dit artikel zal ik overigens spreken over de kostenverhaalsregeling en niet meer over de grondexploitatie-regeling, tenzij dat in het verband van het onderwerp nodig is.

2. Aanleiding en uitgangspunten aanpassing kostenverhaalsregeling

Het Kabinet wil de mogelijkheden, zoals die thans in de Wro zijn vervat, grotendeels behouden met het oog op traditionele gebiedsontwikkelingen. Maar daarnaast constateert het dat deze niet voldoende adequaat is voor situaties waarin gemeenten globale functies aan locaties willen toedelen met het oog op uitnodigingsplanologie en organische ontwikkeling.² Daarom biedt het Kabinet met de conceptversie Aanvullingswet een aanpassing.

De reden hiervoor is dat, bij de behandeling van het wetsvoorstel Omgevingswet op 1 juli 2015 door de Tweede Kamer een motie is aangenomen. Daarin is de regering verzocht na te gaan of de bepalingen uit het wetsvoorstel over grondexploitatie aanvulling of herziening behoeven om zo de werking voor de uitvoeringspraktijk te verbeteren. Een herziening zou zo nodig in de Aanvullingswet kunnen worden doorgevoerd.³ Met de regeling zoals opgenomen in de conceptversie van de Aanvullingswet wordt daar aan voldaan.

De andere reden is dat naar aanleiding van de zogenaamde botsproeven in het voorjaar van 2015 is geconstateerd dat er behoefte is aan vereenvoudiging en vermindering van de bestuurslasten. De regeling van de Wro wordt als complex en tijdrovend ervaren.

Binnen het aanpassingsvoorstel zijn twee methoden te onderscheiden. De eerste is bedoeld om te kunnen aansluiten bij traditionele vormen van gebiedsontwikkeling. De twee-

2 Zie voor de relatie tussen uitnodigingsplanologie en de grondexploitatie-regeling in de Wro resp. het wetsvoorstel Omgevingswet E.J. van Baardewijk, 'Het exploitatieplan, inclusief de grondexploitatie-regeling bij uitnodigingsplanologie en in de Omgevingswet', Paris, Zutphen, 2015 en E.J. van Baardewijk, Nieuwe stijlen van gebiedsontwikkeling, deel VI: de grondexploitatie-regeling en uitnodigingsplanologie in de Omgevingswet, BR 2015/39 en C.N.J. Kortmann en I.O. den Hollander, 'De nieuwe grondexploitatie-regeling in de Omgevingswet', BR 2015/97.

3 P. 69 van de Toelichting op het concept wetsvoorstel.

1 Evert Jan van Baardewijk is senior adviseur bij Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling.

de is bedoeld om een regeling te bieden die geschikt kan zijn voor uitnodigingsplanologie en organische ontwikkeling.

3. Wijzigingen ten opzichte van de Omgevingswet

In deze paragraaf benoem ik de wijzigingen die het concept van de Aanvullingswet biedt ten opzichte van de aanvaarde Omgevingswet. Dat gebeurt niet helemaal uitputten. Ik volsta met die wijzigingen die mij het meest relevant lijken. Daarbij betrek ik ook de regeling in de Wro. Als er sprake is van onderscheid binnen de wijzigingen van het concept van de Aanvullingswet zal ik die aangeven aan de hand van de twee bedoelde methoden. Gemakshalve zal ik hierna niet spreken van de 'aanvaarde Omgevingswet', het 'ontwerp Omgevingsbesluit' en de 'concepttekst van de Aanvullingswet', maar van de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Aanvullingswet. Wanneer in het kader van de Aanvullingswet wetsartikelen worden genoemd, spreek ik van 'het nieuwe artikel X Omgevingswet'. Dat gebeurt allemaal uit leesgemak en vanuit de gedachte hoe de regelingen eruit zouden zien als ze conform de geboden tekst zouden worden aanvaard.⁴

3.1 Verplichting kostenverhaal

In de Wro en de Omgevingswet geldt een plicht tot kostenverhaal, tenzij er sprake is van een kruimelgeval, zoals verwoord in artikel 6.2.1a Bro en artikel 6.2 Omgevingsbesluit. Door de Aanpassingswet komt er een ruimere uitzonderingsregeling, namelijk de mogelijkheid dat de raad gemotiveerd besluit van deze plicht af te zien en de kosten van publieke werken geheel of gedeeltelijk niet te verhalen op de initiatiefnemers, maar deze uit de algemene middelen te betalen (het nieuwe artikel 13.11 lid 3 Omgevingswet). De gevallen waarin dit mogelijk zal zijn, zullen bij algemene maatregel van bestuur worden aangegeven. Daarin kan ook worden bepaald dat het bevoegd gezag hiertoe alleen kan beslissen als kostenverhaal naar zijn oordeel niet doelmatig is (het nieuwe artikel 13.11 lid 4 Omgevingswet). Als onderdelen van de AMvB wordt gedacht aan:

- de huidige kruimelgevallenlijst;
- het benoemen van onderdelen van de kostensoortenlijst die in het hele gebied niet worden verhaald;
- het aanwijzen van projecten waarvoor onder voorwaarden (zoals in de AMvB te noemen) van kostenverhaal kan worden afgezien, welke voorwaarden in ieder geval betrekking moeten hebben op herstructurering of transformatie. Opname in de omgevingsvisie is vereist.⁵

4 Het is uiteraard niet de bedoeling om daarmee te suggereren dat het Omgevingsbesluit cfm. de ontwerp tekst zal worden vastgesteld of dat de Aanvullingswet cfm. de conceptversie aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. Met de conceptversie van de Aanvullingswet staat het Kabinet nog aan het begin van het wetgevingsproces. En verder geldt dat consultatierondes bedoeld zijn om voordeel te behalen uit reacties.

5 P. 74 van de Toelichting op het concept wetsvoorstel. Hier wordt nog bij vermeld dat het niet mag leiden tot selectieve begunstiging van een of meerdere ondernemingen of onverantwoorde financiële risico's voor gemeenten. De provincie heeft daarbij een rol van financieel toezicht.

3.2 Wanneer moeten kosten worden verhaald?

Op grond van de Wro respectievelijk de Omgevingswet is dit het geval bij een aangewezen bouwplan (artikel 6.12 lid 1) respectievelijk een aangewezen bouwactiviteit (artikel 12.1 lid 1 onder a). Via de Aanpassingswet wordt dit veranderd in een aangewezen activiteit (het nieuwe artikel 13.11 lid 1 Omgevingswet). De artikelsgewijze toelichting geeft aan dat het niet alleen om bouwactiviteiten hoeft te gaan. Ook andere activiteiten, waarbij kostenverhaal een rol kan spelen, kunnen worden aangewezen in een algemene maatregel van bestuur.

3.3 Anderszins verzekerd zijn van kostenverhaal en overeenkomsten

Op grond van de Wro respectievelijk de Omgevingswet mag een publiekrechtelijk besluit tot kostenverhaal wel worden genomen, maar is dat niet verplicht wanneer het kostenverhaal anderszins is verzekerd door gemeentelijke gronduitgifte of een zogenaamde anterieure grondexploitatieovereenkomst (artikel 6.12 lid 2 Wro respectievelijk artikel 12.1 lid 3 Omgevingswet). De Aanpassingswet regelt dat een overeenkomst kan worden aangegaan (het nieuwe artikel 13.13 lid 1 Omgevingswet) en dat, als er geen overeenkomst is aangegaan, een verschuldigde geldsom bij beschikking wordt vastgesteld overeenkomstig de regels die het omgevingsplan of die de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit daarvoor geeft (het nieuwe artikel 13.3 lid 3 Omgevingswet). Het onderscheid tussen een anterieure en een posterieure grondexploitatieovereenkomst (artikel 6.24 lid 2 Wro respectievelijk artikel 12.4 lid 2 Omgevingswet) vervalft. Als reden wordt genoemd dat uit het omgevingsplan expliciet volgt wat de hoogte van de bijdrage is. Daar kan niet aanvullend over worden gecontracteerd. De kostensoortenlijst dient ook als leidraad voor privaatrechtelijke overeenkomsten.⁶

3.4 Aangrijppunt betaling en moment van betaling

De Wro kent het betalingsvoorschrift bij de omgevingsvergunning voor het bouwen (artikel 6.17 lid 1 Wro). Daarin moet een betalingstermijn worden gesteld, waarbij ook een betalingsregeling mag worden opgenomen (artikel 6.17 lid 2 Wro). De Omgevingswet regelt hetzelfde op iets andere wijze in artikel 12.8 lid 1 respectievelijk lid 3. De Aanpassingswet wijzigt dit door uit te gaan van het vaststellen van een verschuldigde geldsom bij beschikking (het nieuwe artikel 13.13 lid 2 Omgevingswet) en bepaalt dat niet mag worden gestart met de aangewezen activiteit zolang deze geldsom niet is betaald (het nieuwe artikel 13.5 lid 1 Omgevingswet). Lid 3 regelt dat van dit eerste lid bij beschikking mag worden afgeweken door te bepalen dat de betaling geheel of gedeeltelijk na aanvang van de activiteit plaatsvindt. Dan moeten in de beschikking voorschriften worden opgenomen over het stellen van aanvullende zekerheden voor betaling. Het stellen van aanvullende zekerheden bij een betalingstermijn is in de Wro en de Omgevingswet een bevoegdheid in plaats van een plicht. In de toelichting wordt aangegeven

6 P. 76 van de Toelichting op het concept wetsvoorstel.

dat het bij de geldsom gaat om een toepassing van titel 4.4 Awb over bestuursrechtelijke geldschulden. Voorafgaand aan het realiseren van de activiteit moet de initiatiefnemer een aanvraag doen voor een beschikking 'bestuursrechtelijke geldschuld' als bedoeld in titel 4.4 Awb.⁷

De reden van de wijziging om een activiteit in plaats van een vergunning als aangrijppunt te nemen wordt in de toelichting⁸ op het concept wetsvoorstel uitgelegd. Daar wordt aangekondigd dat in het wetsvoorstel Invoeringswet Omgevingswet de vergunningplicht voor bouwactiviteiten voor een groot deel van de gevallen zal komen te vervallen. Een koppeling aan de vergunning past dan niet meer. Vandaar een andere koppeling, namelijk aan het moment van realisatie.

3.5 Planfiguur

De Wro kent een aparte planfiguur: het exploitatieplan (artikel 6.12 e.v. Wro). In de Omgevingswet is hier van afgestapt. Het gaat om exploitatieregels in het omgevingsplan. Wanneer gekozen is voor het gebruikmaken van het doorschuiven van kostenverhaal naar het moment waarop de eerste vergunning wordt aangevraagd, wordt in die vergunning gesproken over exploitatievoorschriften (artikel 12 lid 1 en 2 Omgevingswet). Met de Aanpassingswet wordt het spraakgebruik veranderd. Door niet langer te spreken over grondexploitatie, maar over kostenverhaal, wordt de materie geheel in de financiële sfeer getrokken (en daarom verplaatst naar hoofdstuk 13 van de Omgevingswet, het hoofdstuk over financiële bepalingen). In het nieuwe artikel 13.12 Omgevingswet wordt daarom gesproken over regels (per locatie in een omgevingsplan) of voorschriften (per omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit). In de toelichting wordt de term rekenregels gebruikt.

3.6 Grens van het gebied

De Wro gaat uit van het hanteren van een exploitatiegebied (artikel 6.13 lid 1 onder a). De Omgevingswet doet dat ook (artikel 12.2 en 12.5 lid 2). In principe wordt dit niet anders, maar de Aanvullingswet betitelt dit (in de toelichting) als geometrische begrenzing van de regels.

3.7 Berekening bijdrage kosten (kostenomslag)

Artikel 6.18 Wro bevat een aanpak waarin uitgiftecategorieën, basiseenheden, gewichten en gewogen eenheden worden vastgesteld. Daarbij wordt uitgegaan van een kostenomslag naarmate van draagkracht, hetgeen in feite neerkomt op de verschillen in opbrengstpotentie van bouwrijpe gronden. De Omgevingswet verplaatst in artikel 12.6 een regeling hierover naar het Omgevingsbesluit. Het ontwerp daarvan regelt in artikel 6.5 dat de kosten worden verdeeld naar rato van de opbrengsten van de gronden. Door de Aanvullingswet wordt dit uit de sfeer van het Omgevingsbesluit gehaald en in de Omgevingswet geplaatst in artikel 13.14 lid 1. Daar wordt een belangrijk onderdeel van de al eerder genoemde twee methoden geregeld:

- a. "De kosten te verdelen naar rato van de opbrengsten van de activiteit of een samenstel van activiteiten;
- b. De kosten te verdelen naar mate van het profijt dat de werken, werkzaamheden en maatregelen voor een activiteit hebben."

3.8 Ramen opbrengsten

Op grond van de Wro en de Omgevingswet worden grondopbrengsten geraamd (artikel 6.13 lid 1 onder c sub 3 Wro respectievelijk artikel 12.6 lid 2 Omgevingswet). Via de Aanvullingswet wordt op dit punt een wijziging doorgevoerd. Een raming van de opbrengsten is niet meer verplicht. Dit heeft te maken met de introductie van de tweede methode voor de kostenomslag, zoals in paragraaf 3.7 bedoeld.

3.9 Ramen inbrengwaarden

Op grond van de Wro worden inbrengwaarden opgenomen in de exploitatieopzet (artikel 6.13 lid 1 onder c sub 1). Deze kwestie kent een uitwerking in artikel 6.2.3 Bro. De Omgevingswet spreekt niet over inbrengwaarden, maar spreekt in artikel 12.5 lid 1 heel algemeen over kosten en een exploitatieopzet. Het Omgevingsbesluit heeft het in artikel 6.4 lid 1 over inbrengwaarden als onderdeel van de exploitatieopzet. Met de Aanvullingswet vervalt de plicht om inbrengwaarden op te nemen.

3.10 Macro-aftopping

Wro (artikel 6.16) en het Omgevingsbesluit (artikel 6.4 lid 2) kennen het principe van de macro-aftopping (niet meer kosten verhalen dan tot het niveau van de geraamde opbrengsten). Via de Aanvullingswet vervalt de verplichting om de macro-aftopping te hanteren, in ieder geval voor de methode van kostenomslag naar rato van het profijt. Het is wel mogelijk ermee te werken in de rekenregels.⁹ In het Aanvullingsbesluit zal worden opgenomen dat het toepassen van macro-aftopping, voor gevallen waar geen opbrengsten tegenover kosten staan, wordt aangemerkt als geval waarin geen kostenverhaal hoeft te worden toegepast.¹⁰

3.11 Herziening verplicht?

De Wro kent de plicht tot een jaarlijkse herziening (artikel 6.15 lid 1) en de Omgevingswet tot een tweejaarlijkse herziening (artikel 12.7). Herziening mag vaker. Via de Aanvullingswet vervalt deze plicht. Als reden daarvoor wordt genoemd dat het op grond van hoofdstuk 4 Omgevingswet al mogelijk is de regels te herzien. Verondersteld wordt dat het aanpassen van de regels dan mee de dynamiek van het omgevingsplan volgt.¹¹ Alleen wanneer het omgevingsplan veranderd wordt omdat de functie die een initiatiefnemer wenst te realiseren, niet past in de ruimte van het omgevingsplan, worden de regels van het kostenverhaal veranderd.¹²

9 P. 72/73 van de toelichting op het concept wetsvoorstel.

10 P. 74 van de toelichting op het concept wetsvoorstel.

11 P. 74 van de toelichting op het concept wetsvoorstel.

12 P. 71 van de toelichting op het concept wetsvoorstel.

7 P. 73 van de Toelichting op het concept wetsvoorstel.

8 P. 73.

3.12 *Kostenverhaalscriteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (PTP)*

Op grond van de Wro en de Omgevingswet moeten deze criteria worden gehanteerd. De Aanvullingswet brengt hier geen verandering in, maar in de toelichting wordt opgemerkt dat het verschil tussen binnenplanse en gebiedsoverstijgende kosten niet meer zal worden gemaakt.

3.13 *Afrekening*

Artikel 6.20 Wro gaat uit van een afrekenings- en herberekeningsbesluit met een eventueel verrekeningsbesluit. Artikel 12.9 Omgevingswet gaat ook uit van een afrekeningsbesluit en van een uitwerking van de herberekening en verrekening in een Amvb. Het Omgevingsbesluit werkt dat uit in artikel 6.6. De Aanvullingswet wijzigt dit door in het nieuwe artikel 13.16 Omgevingswet te bepalen dat in het omgevingsplan zelf een regeling voor de eindafrekening wordt opgenomen en dat een eventuele terugbetaling binnen een maand gebeurt na vaststelling van de afrekening. Volgens de toelichting gaat de traditionele methode uit van een benadering waarbij de uitvoering van de werken, werkzaamheden en maatregelen vaststaat en daarmee van een voltooiing. Vandaar de plicht om bij voltooiing af te rekenen. Bij organische ontwikkeling passen deze verplichtingen minder goed omdat het de vraag is wanneer een dergelijke gebiedsontwikkeling is afgerond. Die onduidelijkheid zou het recht op een afrekening van initiatiefnemers kunnen frustreren. Dat is de reden waarom in het omgevingsplan een afrekenmoment moet worden opgenomen: een termijn of realisatiegraad. Dan worden de betaalde geldschulden herberekend. Gelijk aan de regeling in de Wro en de Omgevingswet is dat een initiatiefnemer die een geldsom heeft betaald, om een herberekening kan verzoeken¹³ en dat nabetalings niet geëist kunnen worden door de gemeente (het nieuwe artikel 13.6 lid 2 Omgevingswet).

3.14 *Doorschuiven moment kostenverhaal naar de vergunning*

De Wro kent niet de mogelijkheid om het kostenverhaal door te schuiven naar het vergunningsmoment. De Omgevingswet introduceerde deze mogelijkheid in artikel 12.3 lid 2 en de andere artikelen waarin zowel wordt gesproken over exploitatieregels als exploitatievoorschriften. Deze mogelijkheid houdt in dat in het omgevingsplan direct exploitatieregels kunnen worden opgenomen, maar dat het ook mogelijk is dit door te schuiven naar het moment van de (eerste) omgevingsvergunning voor het bouwen. Wordt daarvan gebruikgemaakt dan wordt gesproken over exploitatievoorschriften. Met de Aanvullingswet vervalt deze bevoegdheid. De toelichting onderbouwt dit door te verwijzen naar de vereenvoudiging van de kostenverhaalsregeling. Daarbij wordt gewezen op het vervallen van de plicht om de macro-aftopping toe te passen en op de mogelijkheid om rekenregels in het omgevingsplan vast te stellen ondanks dat het nog niet bekend is of en welke activiteiten er wor-

den gerealiseerd en wat de opbrengsten daarvan zijn. Doorschuiven is daarmee niet langer nodig.¹⁴

3.15 *Onderscheid fysieke voorzieningen en overige kosten*

De Wro kent dit onderscheid niet, maar de Omgevingswet maakt de mogelijkheid om kosten van het ambtelijk apparaat te verhalen afhankelijk van de vraag of er kosten van fysieke voorzieningen te verhalen zijn. Door de Aanvullingswet vervalt deze afhankelijkheid. Dit onderscheid wordt niet meer gemaakt.¹⁵

3.16 *Mogelijkheid om vergunning te weigeren bij niet gedekt exploitatietekort*

Deze mogelijkheid bestaat niet in de Wro. Wanneer er een exploitatietekort is in een exploitatieplan leidt dat, door de toepassing van de macro-aftopping, ertoe dat de gemeente het tekort aan verhaalbare kosten zelf draagt. Wanneer de gemeente dat niet kan dragen, of niet wil dragen vanwege andere politieke prioriteiten, kan de gemeente afzien van het nemen van een ruimtelijk besluit met het argument dat de financiële uitvoerbaarheid niet gewaarborgd is. In de Omgevingswet geldt wel het principe van de macro-aftopping, maar in artikel 5.19 lid 2 onder c is de mogelijkheid opgenomen om de vergunning voor een bouwactiviteit te weigeren als de exploitatieopzet bij de vast te stellen exploitatievoorschriften een tekort bevat dat niet is gedekt. Dan kan dus wel het ruimtelijk besluit worden genomen met een besluit om het kostenverhaal door te schuiven, maar kan de vergunning worden geweigerd. Dat geeft de gelegenheid tot onderhandeling over het tekort, nadat het ruimtelijk besluit is genomen.¹⁶

Deze mogelijkheid komt met de Aanvullingswet niet terug. Dit wordt niet genoemd en niet toegelicht, maar de reden is helder. Het heeft allereerst te maken met het feit dat het aangrijppunt voor de betaling niet langer gekoppeld zal zijn aan de vergunning voor het bouwen, maar aan het uitvoeren van een activiteit. Verder zal het te maken hebben met de nieuw te creëren mogelijkheid om in de rekenregels geen opbrengsten te ramen en geen macro-aftopping te hantieren.

4. *Relatie met ontwerp Omgevingsbesluit*

De aanpassingen van de kostenverhaalsregeling in de Omgevingswet via de Aanvullingswet maken dat reeds nu allerlei onderdelen uit het ontwerp Omgevingsbesluit achterhaald zijn. Ik signaleer een aantal verschillen en overeenkomsten.

Artikel 6.1 van het Omgevingsbesluit geeft aan wat de aangewezen activiteiten zijn waarvoor kostenverhaal verplicht is. In het concept van de Aanvullingswet en de toelichting zie ik geen aanknopingspunten dat dit zou veranderen. Ar-

13 P. 73 van de toelichting op het concept wetsvoorstel.

14 P. 73 van de toelichting op het concept wetsvoorstel.

15 P. 76 van de toelichting op het concept wetsvoorstel.

16 Zie breder hierover E.J. van Baardewijk, Nieuwe stijlen van gebiedsontwikkeling, deel VI: de grondexploitatie-regeling en uitnodigingsplanologie in de Omgevingswet, BR 2015/39, par. 3.3.

tikel 6.1 van het Omgevingsbesluit is gelijk aan artikel 6.2.1 Bro, zij het dat er één onderdeel aan toegevoegd is. Een aangewezen activiteit is ook de bouw van een gebouw dat geen hoofdgebouw is, met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlak.

Artikel 6.2 van het Omgevingsbesluit bevat de kruimelgevallenregeling zoals die nu is vervat in artikel 6.2.1a Bro. Kruimelgevallen zijn situaties waarbij wel kostenverhaal mag worden toegepast, maar waarbij het niet verplicht is. Als gevolg van de Aanvullingswet zullen er meer van zulke gevallen komen (zie paragraaf 3.1). Het Aanvullingsbesluit zal op dit punt dus het Omgevingsbesluit dus uitbreiden.

Artikel 6.3 van het Omgevingsbesluit regelt welke kostensoorten verhaalbaar zijn, met verwijzing naar bijlage IV bij het Omgevingsbesluit. Die lijst is grotendeels gelijk aan de lijst zoals opgenomen in de artikelen 6.2.4 en 6.2.5 Bro. Het verschil tussen kosten binnen en buiten het exploitatiegebied valt weg. Het gaat erom dat de kosten naar evenredigheid worden toegerekend.

Kosten voor ontwerpcompetities en kosten van andere door het gemeentelijk apparaat te verrichten werkzaamheden (artikel 6.2.4 aanhef en onder i en j Bro) komen niet meer terug. Onvermeld blijft dat artikel 6.2.4 aanhef en onder f Bro niet terugkeert: '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.' Het spiegelbeeld daarvan: de opbrengsten van die toekomstig te exploiteren gronden, komt ook niet terug. Als reden wordt genoemd dat dit zou kunnen leiden tot baatafoming.

Artikel 6.4 lid 1 van het Omgevingsbesluit bevat de wijze van berekenen van het kostenverhaal. Dit vertoont de opzet van artikel 6.13 lid 1 Wro. Een paar zaken vallen op.

In lid 1 onder a wordt, als het gaat om de inbrengwaarden, de woorden 'zo nodig' gebruikt. Ook in de regeling in de Wro is het denkbaar dat niet in alle gevallen inbrengwaarden worden opgenomen in een exploitatieplan. Artikel 6.2.3 Bro spreekt over het opnemen van kosten 'voor zover deze redelijkerwijs zijn toe te rekenen aan de inbrengwaarden van de gronden'. En artikel 6.19 aanhef en onder a Wro spreekt over de inbrengwaarden 'voor zover deze niet volgens het exploitatieplan buiten het kostenverhaal blijven.' De toelichting op artikel 6.4 lid 1 van het ontwerp Omgevingsbesluit gaat hier specifieker op in. Gesteld wordt dat opname van de kosten van inbrengwaarden van belang is wanneer meerdere gronden worden ingebracht waartussen verevening dient plaats te vinden. Als het verrichten van een activiteit niet leidt tot kosten die voor verevening in aanmerking komen, is de opname van inbrengwaarden niet nodig (bijvoorbeeld bij één exploitant).

Een passage over het toepassen van een eventuele fasering van de uitvoering van werken en werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen en zo nodig koppelingen hiertussen, zoals in 6.13 lid 1 onder 5 Wro, komt hier niet voor.

Aangenomen mag worden dat een dergelijk artikel er, via het Aanvullingsbesluit, anders uit zal komen te zien wanneer het opnemen van inbrengwaarden niet verplicht is en de raming van opbrengsten achterwege blijft in die gevallen waarbij voor de omslagmethode wordt gekozen waarin geen link wordt gelegd met de opbrengstverschillen van uitgeefbare gronden.

Artikel 6.4 lid 2 van het Omgevingsbesluit bevat de regeling van de macro-aftopping zoals die is opgenomen in artikel 6.16 Wro. Deze vervalt volgens de Aanvullingswet.

Artikel 6.5 van het Omgevingsbesluit regelt de berekening van de bruto- en netto-exploitatiebijdrage, vergelijkbaar met artikel 6.19 Wro. Er zijn wel verschillen. In artikel 6.5 wordt expliciet gesproken over een verdeling van de kosten naar rato van de opbrengsten. In artikel 6.19 Wro wordt een link gelegd met artikel 6.18 Wro, met stappen over uitgifte-categorieën, basiseenheden, gewichten en gewogen eenheden. Verder wordt er meer algemeen gesproken over het in mindering brengen van kosten die de belanghebbende voor eigen rekening heeft genomen (en niet hoger kunnen zijn dan in de exploitatieopzet geraamd). Een koppeling met de in de vergunningaanvraag begrepen gronden, zoals die in artikel 6.19 aanhef en onder b Wro wordt gelegd, is hier niet aanwezig.

Ik neem aan dat de inhoud van artikel 6.5 zal wijzigen als gevolg van de Aanvullingswet. Er wordt immers een extra omslagmethode geboden, naast de methode van toerekening naar rato van de opbrengsten.

Artikel 6.6 van het Omgevingsbesluit bepaalt de wijze van (eind)afrekening. Volgens lid 1 zal de regeling voor afrekening in de exploitatieregels van het omgevingsplan of in de exploitatievoorschriften van de omgevingsvergunning worden opgenomen. Volgens de Aanvullingswet zal in het omgevingsplan een afrekenmoment moeten worden opgenomen van een daarin te bepalen termijn of te bepalen realisatiegraad. De toelichting doet het voorkomen alsof de regeling in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit niet voldoet omdat deze niet voldoende de mogelijkheden van uitnodigingsplanologie en organische ontwikkeling faciliteert. Hieruit meen ik af te leiden dat artikel 6.6 een aanpassing zal ondergaan.

Artikel 6.7 van het Omgevingsbesluit regelt dat er eisen gesteld kunnen worden aan werken en werkzaamheden, over het uitvoeren daarvan en over het aantal en de situering van sociale huurwoningen en percelen voor particulier opdrachtgeverschap. De Aanvullingswet geeft aan dat de grondslag over het hanteren van regels over dergelijke aangelegenheden niet afzonderlijk in de kostenverhaalsregeling van hoofdstuk 13 Omgevingswet zullen worden opgenomen, maar dat zulke regels op grond van hoofdstuk 2 en 4 Omgevingswet al in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Artikel 6.7 van het ontwerp Omgevingsbesluit zal dus niet in het Omgevingsbesluit terechtkomen.

5. Slot

Zoals gezegd zal in deel 2 (BR 2016/78) inhoudelijk worden ingegaan op diverse onderdelen van de kostenverhaalsregeling en de bedoelde verschillen. Eén van de intrigerende vragen daarbij is hoe men zich de kostenverhaalsregeling in gevallen van globaal toedelen van functies aan de locaties in verband met uitnodigingsplanologie en organische ontwikkeling zou kunnen voorstellen (met de mogelijkheid om af te zien van ramingen van opbrengsten en inbrengwaarden en van de macro-aftopping). Een specifiek aandachtspunt in dat verband is de werking van de kostenomslagmethode aan de hand van het profijt dat werken, werkzaamheden en maatregelen voor de activiteit of activiteiten hebben.