

# Doorschuiven kostenverhaal bij bestemmingsplannen verbrede reikwijdte

In de Omgevingswet is de mogelijkheid opgenomen om een keus te maken bij de wijziging van een omgevingsplan: het gelijk vaststellen van exploitatieregels óf het doorschuiven daarvan naar de omgevingsvergunning.<sup>1</sup>

Deze keuzemogelijkheid is voor een aantal projecten ook nu al mogelijk gemaakt in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (Bu Chw) en wel voor bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Een praktische vraag is of het altijd verstandig is gebruik te maken van de ‘doorschuifmogelijkheid’. In dit artikel worden enkele overwegingen bij die vraag geboden.

Evert Jan van Baardewijk<sup>2</sup>

## Inleiding

Voor het mogelijk maken van niet toegestane ontwikkelingen is, onder de Omgevingswet, een besluit tot wijziging van het omgevingsplan nodig. Dan is het niet nodig, zoals nu voor bestemmingsplannen, aan te geven dat het omgevingsplan binnen tien jaar uitvoerbaar is<sup>3</sup>, tenzij functies worden wegbestemd.<sup>4</sup> Bepaalde onderzoeken mogen worden doorgeschoven naar het moment van omgevingsvergunning. Ook het zekerstellen van het kostenverhaal mag worden doorgeschoven.<sup>5</sup> Met de Crisis- en herstelwet (Chw) wordt onder andere geëxperimenteerd met plannen die anticiperen op de regeling van de Omgevingswet en daartoe mogen afwijken van bijvoorbeeld de Wro. Met een flinke regelmaat worden nieuwe tranches van het Bu Chw vastgesteld. Daarmee is er een substantiële stijging van het aantal gehonoreerde experimenten met het recht om voor het plan of project een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vast te stellen.<sup>6</sup> Met de 7<sup>e</sup> tranche wordt onder meer de gelegenheid geboden het kostenverhaal door te schuiven.

Er zijn diverse redenen om te bedenken waarom een gemeente zou kiezen voor doorschuiven. Er zijn ook redenen om te bedenken waarom het raadzaam kan zijn dat

niet te doen. In dit artikel wordt op verschillende afwegingen ingegaan.

## De regeling in de Omgevingswet en de toelichting daarop

De memorie van toelichting (MvT) op de Omgevingswet geeft aan dat de mogelijkheid van het doorschuiven is opgenomen met het oog op flexibiliteit en uitnodigingsplanologie.<sup>7</sup> Zo wordt het makkelijker om globale plannen (bijvoorbeeld voor een organische ontwikkeling) mogelijk te maken. In het geval van een keus tot doorschuiven weet een vergunning-aanvrager dat hij met kostenverhaal te maken krijgt omdat dit in het omgevingsplan moet worden aangegeven. Dan moet namelijk de begrenzing van het exploitatiegebied worden aangegeven én welke voorzieningen van openbaar nut naar evenredigheid worden toegerekend.<sup>8</sup> Dit komt neer op vermelding van de proportioneel toe te rekenen exploitatiegebied overstijgende kosten.

Volgens de MvT is met een keus voor doorschuiven voor een aanvrager toch sprake van rechtszekerheid omdat dergelijke zaken in het omgevingsplan al moeten worden aangegeven. Wordt niet voor doorschuiven gekozen dan moet de complete inhoud van de exploitatieregels in het omgevingsplan worden opgenomen. Bij doorschuiven wordt die complete inhoud pas bij de vergunning vastgesteld.

## De werking in het Besluit uitvoering Chw

Ook onder de Wro is het zo dat, als globale eindplannen of globale uit te werken bestemmingsplannen worden opgesteld, er in dat stadium nog grote marges kunnen zijn in de toe te rekenen bedragen. Die marges maken het lastig anterieure overeenkomsten aan te gaan met vaste bedragen. Diezelfde marges spelen in de regel ook een rol als bij zo’n globaal plan een exploitatieplan moet worden vastgesteld. De globaliteit kan namelijk diverse aspecten betreffen. Bij een woningbouwlocatie kan het bijvoorbeeld gaan om marges in het werkelijke en het maximaal te realiseren aantal woningen. Als een gemeente wil sturen op woningtypes en prijscategorieën (en dat is vaak het geval) dan zijn daarover in het globale stadium nog allerlei onduidelijkheden. Lang niet altijd zijn de keuzes gemaakt. Vaak is de reden om een globaal plan vast te stellen juist hierin gelegen dat de gemeente voor het latere realisatiestadium (enige) ruimte wil bieden aan de marktomstandigheden zoals ze dan zijn. De globaliteit kan ook betrekking hebben op de mogelijkheid te kiezen uit meerdere functies, bijvoorbeeld uit wonen en werken of uit wonen en detailhandel (veelal met een bepaalde schuifruimte in percentages woningbouw enerzijds en andere functies anderzijds). Bij het benoemen van voor- en nadelen van het kiezen voor doorschuiven maak ik onderscheid tussen een globaal eindplan en een



Foto: Shutterstock

globaal uit te werken plan. Eerst echter iets over de werking van globale en gedetailleerde exploitatieplannen. Uitgangspunt voor het navolgende is (of zou moeten zijn) dat gemeenten altijd een schaduw-exploitatieplanbegroting maken voordat zij starten met overleg over een anterieure overeenkomst (thans artikel 6.24 lid 1 Wro).

#### *Globale eindplannen en globale uit te werken plannen*

In een globaal uit te werken plan wordt vaak rekening gehouden met een (maximum) totaalprogramma, maar is nog niet helder hoe de invulling zal (mogen) zijn. Het vaststellen van een globaal exploitatieplan is dan mogelijk. Het exploitatieplan bevat dan in de regel voor alle (uitgeefbare) gronden een gemiddeld programma. Alle eigenaren hebben dan naar rato dezelfde brutobijdrage.<sup>9</sup> Wanneer het exploitatieplan wordt herzien aan de hand van een uitwerkingsplan, dan wijzigen de brutobijdragen. Er wordt dan niet meer gerekend op basis van de gemiddelde gronduitgifteprijs, maar op basis van de verschil-

len die ontstaan doordat per deelgebied of per kavel verschillende prijscategorieën van het programma worden toegestaan. Daarmee verschuiven de bijdragen qua hoogte. Voor een eigenaar met meer sociale woningbouw wordt de bijdrage dan lager dan in het globale exploitatieplan en voor een eigenaar met minder sociale woningbouw hoger. Er is nog een tweede mogelijkheid. Die is dat in het globale exploitatieplan wordt gerekend op basis van een (voorlopige) stedenbouwkundige onderlegger. Dan treden er wel verschillen op in brutobijdragen omdat verschillen in programma doorwerken naar verschillen in geraamde gronduitgifteprijs.<sup>10</sup>

Wanneer een gemeente voorafgaand aan een uit te werken bestemmingsplan anterieure overeenkomsten wil aangaan zal ze met dit mogelijke effect rekening moeten houden. Immers, wanneer alle brutobijdragen worden gebaseerd op het gemiddelde grondgebruik betekent dat per definitie dat met sommige eigenaren een te lage bijdrage wordt afgesproken en met anderen een te hoge. Men

kan proberen dit effect te ondervangen door de genoemde tweede mogelijkheid toe te passen. Als niet gebiedsdekkend anterieur wordt gecontracteerd – en dus een exploitatieplan moet worden vastgesteld – zou men ook daarin met een stedenbouwkundige onderlegger kunnen werken. Ook dan is er kans dat een herziening van het exploitatieplan bij een uitwerkingsplan tot andere bijdragen leidt, maar als het huiswerk goed is gedaan, zullen die verschillen als regel kleiner zijn. Dat alles neemt niet weg dat er voor zowel gemeente als marktpartijen onzekerheden zijn ten aanzien van de brutobijdragen. Het voordeel van doorschuiven van het kostenverhaal is niet alleen dat partijen meer tijd hebben om te onderhandelen over anterieure overeenkomsten, maar vooral dat die onderhandelingen op meer geschikte momenten kunnen worden gedaan; namelijk wanneer er meer zicht is op de wijze van invulling. Bij *globale eindplannen* is de situatie anders. Het bestemmingsplan geeft aan welk programma gerealiseerd kan worden. Een (schaduw)exploitatieplan zal dan uitgaan van wat

elke eigenaar maximaal aan grondopbrengst kan realiseren of van een representatieve invulling van het bestemmingsplan. Het verschil met uit te werken bestemmingsplannen is dat men hier makkelijker al eerdere overeenkomsten zou kunnen sluiten; er is immers zicht op de mogelijke wijze van invulling.<sup>11</sup>

Evengoed bestaat dan de kans dat eigenaren geen eerdere overeenkomsten willen sluiten, bijvoorbeeld omdat ze nog niet toe zijn aan beslissingen over ontwikkelingen. Maar zodra ze daaraan toe zijn is het wel in hun belang zeer bijtijds te weten welke exploitatiebijdrage ze moeten betalen. De hoogte van de bijdrage moeten ze kunnen meenemen in hun investeringsbeslissingen.<sup>12</sup> Wanneer de gemeente het kostenverhaal heeft doorgeschoven ontstaat er voor potentiële exploitanten een afhankelijkheid van de gemeente: de gemeente kan, op basis van een concept bouwvraag, niet snel een exploitatiebijdrage berekenen. Er moet immers nog een exploitatieopzet worden gemaakt.<sup>13</sup> Dus is de rechtszekerheid voor potentiële exploitanten groter wanneer de gemeente het kostenverhaal niet doorschuift. Juist waar gemeenten de ontwikkeling aan marktpartijen willen overlaten én hen daartoe willen stimuleren (uitnodigingsplanologie) kan het raadzaam zijn die financiële helderheid en daarmee die rechtszekerheid op voorhand te bieden. De informatie die de gemeente bij het vaststellen van het bestemmingsplan sowieso moet opnemen (exploitatiegebied en de aan het gebied evenredig toe te rekenen gebiedsoverstijgende kosten) zal in de regel niet voldoende zijn. Eigenaren weten daarmee namelijk nog niet de exploitatiebijdrage, want ze kennen nog niet de uitkomst van de binnenplanse verevening.

#### *Bij de eerste vergunning helderheid bieden over de exploitatieopzet*

In de berichtgeving (juist ook in stukken van het kabinet) over de doorschuifmogelijkheid wordt naar mijn opinie een belangrijk punt vaak over het hoofd gezien. Het doorschuiven van het kostenverhaal kan handig zijn wanneer een bestemmingsplan op de locatie van één eigenaar een bouwmogelijkheid creëert. Het aandachtspunt doet zich echter juist voor in situaties waar bouwmogelijkheden voor meer eigenaren mogelijk worden gemaakt. Dat is nu juist vaak het geval bij bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte. Zodra de eerste eigenaar een vergunning vraagt, moet de gemeente een exploitatieopzet maken voor het gehele exploitatiegebied zoals dat in het bestemmingsplan is aangewezen. Dan moeten alle kosten en

opbrengsten geraamd en omgeslagen zijn. Daarmee is alsdan de binnenplanse verevening ook bekend. Deze exploitatieopzet is de basis voor de betaling bij de vergunning en is openbaar. Wanneer de gemeente deze niet uit zichzelf openbaar zou maken, kunnen andere eigenaren die opvragen. Ze moeten dan kunnen zien hoe de bijdragen voor alle gronden zijn berekend. In die exploitatieopzet moeten evengoed aannames worden gedaan over de invulling van de andere gronden dan die van de eerste aanvrager.<sup>14</sup> Wanneer een volgende aanvrager met een initiatief komt dat van die aannames afwijkt, wordt bij die vergunning een aangepaste exploitatieopzet gehanteerd. Die is ook weer openbaar, enzovoort. Het voordeel van deze manier van werken is dat steeds maatwerk kan worden toegepast.<sup>15</sup>

#### *Raming kosten in verband met doorschuiven onderzoeksplicht*

Er is nog een ander aandachtspunt bij deze werkwijze: bij een bestemmingsplan verbrede reikwijdte mogen onderzoeken worden doorgeschoven naar het moment van de vergunning. Als daarvan gebruik wordt gemaakt, betekent dit dat de uitkomst van die onderzoeken niet van tevoren bekend is. Een valkuil voor de gemeente zou kunnen zijn dat ze dan geen aandacht besteedt aan de kosten die kunnen voortvloeien uit acties naar aanleiding van de onderzoeken. De MvT op de Omgevingswet besteedt enige aandacht aan deze situatie, maar veronderstelt ten onrechte dat de onderzoekskosten komen te liggen bij de individuele aanvrager. Dat kan niet het geval zijn bij een gebied met meer initiatiefnemers, want dan behoren die kosten binnenplans te worden verevend.<sup>16</sup> Net als bij de vaststelling van een exploitatieplan bij een bestemmingsplan is het raadzaam op voorhand kosten te ramen van acties die kunnen voortvloeien uit de diverse onderzoeken.

#### *Voortgang wet- en regelgeving*

Voor een vijftal experimenten dat met de 16<sup>e</sup> tranche Bu Chw mogelijk wordt gemaakt kunnen de betreffende gemeenten weer andere kostenverhaalprincipes toepassen.<sup>17</sup> Deze principes zijn grotendeels geënt op de concepttekst van de Aanvullingswet grondeigendom waarover op 1 juli 2016 een consultatieronde werd geboden. Deels zijn deze principes ten opzichte van die concepttekst geëvolueerd, zodat de experimenten op hun beurt weer bedoeld zijn om lessen op te leveren voor de Aanvullingswet grondeigendom en daarmee voor de Omgevingswet.<sup>18</sup> Op basis van deze tranche kan men kiezen uit de regeling van de Wro óf de regeling van de 15<sup>e</sup> tranche (keus voor al dan niet doorschuiven

kostenverhaal) óf voor een nieuwe set principes. Daarbinnen is de doorschuifmogelijkheid niet aan de orde.

#### **Conclusie**

De doorschuifmogelijkheid geeft meer tijd voor onderhandelen over eerdere overeenkomsten. Als dat succesvol verloopt met elke initiatiefnemer die zich aandient kan het resultaat zijn dat er helemaal geen exploitatievoorschriften behoeven te worden vastgesteld. Anderzijds geldt dat er voor initiatiefnemers nog veel onduidelijkheid bestaat over de hoogte van de bijdrage. Gemeenten hoeven alleen maar het exploitatiegebied aan te geven en de hoogte van de gebiedsoverstijgende kosten toe te rekenen. Maar het hele effect van binnenplanse verevening op de hoogte van de bijdrage is nog onduidelijk op het tijdstip van het doorschuifbesluit van de raad. En juist dat effect kan groot zijn. In bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte met een uitnodigingsplanologisch karakter, gericht op het bieden van een investeringsklimaat, is het echter te overwegen die duidelijkheid reeds te bieden bij vaststelling van het bestemmingsplan door gelijktijdige vaststelling van een exploitatieplan. Dan kunnen initiatiefnemers beter hun businesscase maken. Er is dan immers op voorhand meer duidelijkheid over de bijdrage dan bij een doorschuifbesluit.

#### **Noten**

- 1 In dat geval is er sprake van exploitatievoorschriften.
- 2 Evert Jan van Baardewijk is senior adviseur bij Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling. Met dank aan collega Michiel de Haan voor zijn opmerkingen bij een conceptversie.
- 3 Het is omgekeerd: tot de wijziging van een omgevingsplan kan niet besloten worden wanneer er objectieve belemmeringen zijn die niet binnen redelijke termijn kunnen worden weggenomen (waarbij ook maatschappelijke ontwikkelingen op de langere termijn in aanmerking kunnen worden genomen) of wanneer het evident onuitvoerbaar is. Een vaste termijn geldt daarbij niet.
- 4 In dat geval zal wel een termijn van tien jaar gelden.
- 5 De consultatieversie van de Aanvullingswet grondeigendom kent een dergelijk doorschuiven overigens niet.
- 6 Ir. H.W. de Wolff noemt een aantal van 103 tot en met de 15<sup>e</sup> tranche in zijn artikel 'Kostenverhaal en verevening in de Omgevingswet', VGR 2017-4.
- 7 Artikelsgewijze toelichting op artikel 12.3.
- 8 Artikel 12.2.
- 9 Ik ga nu voorbij aan aftrekposten. De aftrek inbrengwaarde kan bijvoorbeeld per eigenaar verschillen.



- 10 Die verschillen zijn op hun beurt de maatstaf voor de kostenomslag. Wordt er een uitwerkingsplan vastgesteld dan moet worden bezien of de onderlegger nog actueel is in verband met de herziening van het exploitatieplan. Ook dat kan tot wijziging van brutobijdragen leiden.
- 11 De verschuivingen die optreden tussen een exploitatieplan bij een globaal uit te werken bestemmingsplan en een herziening van het exploitatieplan bij het uitwerkingsplan zijn er dan niet. Er hoeft niet met een gemiddeld programma gerekend te worden.
- 12 Bij uitwerkingsplichtige bestemmingsplannen ligt het anders. Daar volgt nog de procedure van het opstellen en vaststellen van het uitwerkingsplan. Wanneer dit pas gebeurt als iemand – met een initiatiefplan – daartoe verzoekt, is er dus sowieso (veel) meer tijd mee gemoeid voordat er concreet zicht is op zowel bouwtitel als hoogte van de exploitatiebijdrage.
- 13 Zoals in de vorige noot aangegeven hebben uitwerkingsplichtige bestemmingsplannen ook zo'n tijdschacup; het kost bovendien zelfs meer tijd dan bij een bestemmingsplan met directe bouwtitels waarin het kostenverhaal wordt doorgeschoven.
- 14 Overigens is het bij zulke eerste aanvragen heel goed denkbaar dat de gemeente in die exploitatieopzet, voor de gronden waarvoor nog geen aanvragen zijn ingediend, globale aannames moet

doen. De situatie is dan vergelijkbaar met de gang van een eerste uitwerkingsplan naar een volgend uitwerkingsplan met de bijbehorende herzieningen van het exploitatieplan.

- 15 Er kan ook een nadeel zijn wanneer er veel vergunningsaanvragen te verwachten zijn. De gemeente moet dan bij elke aanvraag de exploitatieopzet herzien. Mogelijk levert dat per saldo meer administratieve werkzaamheden voor de gemeente op dan wanneer de gemeente een exploitatieplan vaststelt en dat jaarlijks herziet.
- 16 Zie ook het algemene deel MvT, p. 177: 'Tot slot heeft het doorschuiven van het kostenverhaal ook gevolgen voor de te verhalen onderzoekskosten. In het kader van het opstellen van het omgevingsplan zal de gemeente onder meer rekening moeten houden met cultureel erfgoed, waaronder (te verwachten) archeologische waarden. Het is van belang dat de gemeente de bekende en de te verwachten waarden zo veel mogelijk vooraf inzichtelijk maakt. Hiermee wordt voorkomen dat pas bij de uitvoering van projecten duidelijk wordt dat er (archeologische) waarden in het geding zijn, zeker gezien het feit dat de (onderzoeks)kosten komen te rusten bij de individuele initiatiefnemer.'
- 17 Zie hierover E.J. van Baardewijk, 'Kostenverhaalskeuzes via de Crisis- en herstelwet' in *Praktijkblad Grondzaken en gebiedsontwikkeling*, 2018, nr. 1.
- 18 Terzijde: de conceptversie van de Invoeringswet Omgevingswet gaat uit van een ander idee over

vergunningen. Het kostenverhaal wordt daardoor dan ook niet meer gekoppeld aan vergunningen (zoals nog wel het geval is bij bestemmingsplannen verbrede reikwijdte), maar aan (de start van) activiteiten. De consultatieversie van de Aanvullingswet grondeigendom anticipeerde al op deze wijziging.

# Haal méér uit de Wgr!

## De Wet gemeenschappelijke regelingen helder uitgelegd

- ▶ Voor bestuurders en ambtenaren
- ▶ Ontdek de mogelijkheden én onmogelijkheden: er kan vaak meer dan u denkt
- ▶ Geen juristentaal, maar begrijpelijk Nederlands
- ▶ Handig om dit boek altijd bij de hand te hebben

ISBN 978 90 12 39424 6 | AUTEURS: Els Boers, Douwe Brongers  
OMVANG: 380 pagina's | PRIJS: € 55,65 incl. btw



Meer informatie op [sdu.nl/overheid](https://www.sdu.nl/overheid)

**Sdu**

oprecht  
de beste  
keuze