

Kostenverhaalsregeling in de Aanvullingswet grondeigendom

Het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet introduceert twee modellen voor kostenverhaal: één voor integrale en één voor organische gebiedsontwikkeling. Ook in andere opzichten worden vernieuwingen van de bestaande kostenverhaalsregeling doorgevoerd. In dit artikel wordt een aantal ervan uiteengezet.

Evert Jan van Baardewijk¹

Inleiding

Op 1 februari 2019 is het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (hierna: de Awg) aan de Tweede Kamer aangeboden.² Dit voorstel heeft regelingen over het voorkeursrecht, onteigening, landinrichting/kavelruil en over kostenverhaal. In de reeds aanvaarde Omgevingswet is een grondexploitatieregeling opgenomen ter vervanging van die van de Wro. Doel van het wetsvoorstel is onder meer die regeling weer te wijzigen, maar dan onder de naam kostenverhaalsregeling. Het wetsvoorstel verschilt nogal met de consultatieversie van 2016. In dit artikel wordt een aantal onderdelen van de kostenverhaalsregeling behandeld. Het meest opvallend is de introductie van een model voor organische gebiedsontwikkeling naast (grofweg) de voortzetting van het model voor integrale gebiedsontwikkeling.

Plek van de regeling in de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling

De kostenverhaalsregeling komt in de plaats van hoofdstuk 12 van de Omgevingswet en krijgt een plek in hoofdstuk 13 over financiële bepalingen. Hoofdstuk 16 bevat enkele procedurele bepalingen. Als hierna artikelnummers worden genoemd zijn dat de voorgestelde artikelen in de Omgevingswet.

Ten opzichte van Wro en Bro zullen verhoudingsgewijs meer zaken worden uitgewerkt in een Algemene maatregel van bestuur, in dit geval het Omgevingsbesluit (via het Aanvullingsbesluit grondeigendom). Daarin wordt bijvoorbeeld de kostensoortenlijst opgenomen. De regeling plankosten komt in een ministeriële regeling, in dit geval de Omgevingsregeling (via de Aanvullingsregeling). Het opnemen van locatie-eisen blijft mogelijk, maar regels daarover vallen niet onder kostenverhaalsregels; zie hieronder onder 'Locatie-eisen'.

Privaatrechtelijke en publiekrechtelijke sporen voor kostenverhaal

De voorgestelde wettekst begint in artikel 13.11 lid 1 met een kostenverhaalsplicht en regelt de verhaalbaarheid aan de hand van de PPT-criteria. Artikel 13.12 geeft een verbod om activiteiten te verrichten voordat de verschuldigde kosten zijn betaald. De hele regeling gaat voor betaling uit van activiteiten en niet, zoals onder Wro/Wabo, van vergunningen.³ Artikel 13.13 geeft de grondslag voor het aangaan

van een overeenkomst voor kostenverhaal. In zo'n overeenkomst kan afgesproken worden dat gehele of gedeeltelijke betaling plaatsvindt nadat de activiteit start. Voorwaarde daarvoor is wel dat er aanvullende zekerheden worden gesteld over de betaling. Het kostenverhaal moet namelijk wel vooraf verzekerd zijn. Pas dan kan kostenverhaal langs publiekrechtelijke weg buiten toepassing blijven. Formeel zijn de PPT-criteria niet van toepassing in een anterieure overeenkomst. De posterieure overeenkomst wordt niet meer apart geregeld. De MvT gaat ervan uit dat de toepassing van artikel 3.40 lid 2 BW verhindert dat gecontracteerd wordt in strijd met wet- en regelgeving. Materieel blijft dus gelden dat een overeenkomst die gesloten wordt nadat het omgevingsplan is vastgesteld, moet passen bij de kostenverhaalsregels én de overige regels van het omgevingsplan. Wordt wel de publiekrechtelijke weg toegepast, dan wordt de bijdrage opgelegd via een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld. Uit de MvT⁴ blijkt dat de initiatiefnemer daartoe zelf een aanvraag moet indienen. Om die reden wordt op verschillende plekken in de wettekst gesproken van 'aanvrager'.

Gelijkblijvende onderdelen in het integrale en organische model

Een aantal onderdelen blijft, voor beide modellen, gelijk aan of vergelijkbaar met de Wro. Dat geldt voor de afbakening van het kostenverhaalsgebied. Voor die afbakening worden overigens meer criteria gehanteerd: een functionele, geografische, stedenbouwkundige, of civieltechnische samenhang. Het geldt voor 'aangewezen (bouw)activiteiten', al worden er activiteiten toegevoegd waarvoor geen bouwactiviteiten hoeven te worden verricht. Het geldt ook voor de PPT-criteria, voor het toepassen van een plankostenregeling, van een macro-aftopping, van een kostenomslag naar rato van de grondopbrengsten en het werken met een eindafrekening. De gemeente kan toestemming verlenen tot latere betaling, zoals nu ook het geval is. Wel geldt dan wettelijk de voorwaarde dat aanvullende zekerheid wordt gesteld. Als zo'n toestemming wordt gegeven en er wordt niet betaald dan volgen sancties. Er is geen plicht tot kostenverhaal bij kruimelgevallen. Het principe van een eindafrekening blijft, maar het moment is niet wettelijk voorgeschreven. Er wordt een mogelijkheid geïntroduceerd om vanaf vijf jaar tussentijds af te rekenen. Verzoekt een aanvrager om een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld terwijl het 'planologische' besluit nog niet onherroepelijk is, dan wordt de beschikking aange-

houden tot dat besluit wel onherroepelijk is. Op die aanhouding geldt een doorbrekingsbevoegdheid. Een aanvrager wordt vier weken in de gelegenheid gesteld een zienswijze op het ontwerp van de beschikking in te dienen. Tegen de beschikking staat bezwaar en beroep open en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen de wijziging van het omgevingsplan staat rechtstreeks beroep open bij de Afdeling.

Gelijkblijvende onderdelen in het integrale model

Als alleen naar het integrale model wordt gekeken, valt een aantal overeenkomsten met de Wro op. De kostensoortelijst wordt gehandhaafd. Die zal wel enkele extra posten gaan bevatten (klimaatadaptatie, energietransitie, nieuwe mobiliteitsconcepten). Het recht op kostenaf trek van de brutobijdrage blijft bestaan. Dat geldt zowel voor inbrengwaarde van de gronden waar de aanvraag betrekking op heeft als voor kosten die de aanvrager op die gronden heeft gemaakt.

Verschillen integrale model en Wro

Er is ook sprake van verschillen. Periodieke herziening is niet verplicht maar wel toegestaan. Inbrengwaarden moeten op objectieve bepaalde maatstaven worden geraamd, maar raming hoeft niet per se via taxatie op basis van de onteigeningsregeling, zoals onder de Wro verplicht is. Een WOZ-taxatie kan ook worden gebruikt.

Voor de omslag van kosten naar rato van opbrengsten is de gemeente vrij een methode te kiezen (geldt ook voor het organische model). De gemeente is niet verplicht te werken met uitgiftecategorieën, gewichten en gewogen eenheden.

Het organische model

Het integrale model is qua basis vervat in artikel 13.14 en het organische in artikel 13.15.

Het criterium dat het organische model van het integrale onderscheidt is het opnemen van een tijdvak. Een tijdvak wordt geacht het tempo aan te geven waarin de ontwikkeling kan worden gerealiseerd. Het organische model kan alleen worden gebruikt in een omgevingsplan; niet in een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit. Het organische model kan mijns inziens het best duidelijk worden gemaakt door verschillen met het integrale model hierna in enkele overzichten aan te geven, zie hieronder. Het eerste overzicht geeft verschillen in het stadium van het omgevingsplan; het tweede in het stadium van de geldschuldbeschikking.

In het organische model kunnen niet alle kosten van de kostensoortelijst worden verhaald; geen kosten van inbrengwaarden of andere kosten die op uitgeefbare delen worden gemaakt, maar alleen de kosten die aan de overheid kunnen worden toegerekend. Zo zegt de MvT het. Ik neem aan dat bedoeld wordt: kosten die vanuit de publieke taak worden gemaakt, zoals kosten van openbare voorzieningen (plus de grondverwervingskosten ervan), kosten om hindercirkels weg te nemen, plankosten van de gemeente en kosten van nadeelcompensatie. De reden hiervoor is dat, juist omdat het een organische ontwikkeling betreft, het onzeker is of alle activiteiten die in het omgevingsplan mogelijk worden gemaakt, wel worden uitgevoerd. Als daartoe niet wordt overgegaan, worden er wel allerlei kosten verhaald die in de werkelijkheid niet worden gemaakt.

OpMaat Bodem

Dé databank met alle wet- en regelgeving over bodem

- **Overzichtelijk:** koppeling tussen relevante (juridische) bronnen
- **Altijd actueel:** dagelijks het belangrijkste nieuws
- **Efficiënt:** selectie van de belangrijkste jurisprudentie

Nr	Integraal model omgevingsplan	Organisch model omgevingsplan
1	Werken, werkzaamheden en maatregelen waarvan meer gebieden profijt hebben	Idem, maar alleen die voor publieke werken, werkzaamheden en maatregelen
2	Raming van de kosten	Maximum (plafond) te verhalen kosten en maximumbijdrage per activiteit
3	Raming van de opbrengsten i.v.m. macro-aftopping en omslag naar rato opbrengsten	Ramen opbrengsten niet verplicht; maar nodig voor omslag naar rato opbrengsten
4	Regels over verdeling kosten over activiteiten	Idem
5	Regels over eindafrekening	Idem
6	Begrenzing bijdrage i.v.m. macro-aftopping	Speelt pas rol bij beschikking

Nr	Integraal model beschikking	Organisch model beschikking
1	Brutobijdrage en aftrek inbrengwaarde en eigen kosten	Meer precieze berekening bijdrage, geen aftrekposten
2	Aftopping al in omgevingsplan aangeven	Aftopping door niet meer te verhalen dan tot niveau waardevermeerdering, te bepalen door: <ul style="list-style-type: none"> - opbrengst bouwrijpe grond minus - inbrengwaarden en kosten kavel aanvraag

De kosten worden inzichtelijk gemaakt met een kostenverhaalplafond in plaats van een raming. Wel moet de hoogte van het plafond worden gemotiveerd. Deze aanpak is globaler en daardoor grofmaziger dan een raming. De regels moeten per activiteit de maximale kostenverhaalsbijdrage bevatten.

De toepassing van de macro-aftopping speelt op een later moment dan in het integrale model en werkt ook anders. Het speelt pas bij de berekening van de bijdrage bij verlening van de beschikking bestuursrechtelijke geldsom. Dan is er meer duidelijkheid over de gekozen invulling. Basis is dan de waardevermeerdering van de kavel. Daartoe moeten inbrengwaarden, kosten eigen werkzaamheden en grondopbrengsten geraamd worden.

Eindafrekening

Een eindafrekening is verplicht, maar niet op de manier zoals in de Wro. Daar geldt een plicht tot afrekening als alle werken, werkzaamheden en maatregelen zijn voltooid, of als een vergunninghouder erom vraagt na 90%-voltooiing. Op grond van de Awg moet in het omgevingsplan duidelijk worden gemaakt wanneer er wordt afgerekend. De gemeente is vrij in het kiezen van een zelfbepaald moment. Dat kan 100%-voltooiing zijn, het kan ook een vast tijdstip zijn (bijvoorbeeld 10 jaar na het onherroepelijk worden van het plan of na de start van de eerste activiteit). Een verschil met de Wro is verder dat degene die een activiteit heeft uitgevoerd of zijn rechtsopvolger vanaf vijf jaar na betaling van de kostenverhaalsbijdrage kan vragen om een eindafrekening. Het wetsvoorstel noemt dat een tussentijdse afrekening. Dat is omdat er voor anderen latere afrekeningen volgen. De tussentijdse afrekening wordt berekend op de bedragen van de kosten die reeds gemaakt zijn én die nog verwacht worden. Dan is het dus een menging van gerealiseerde en geraamde bedragen.

Herziening

Periodieke herzieningen zijn niet verplicht, maar de gemeenteraad is wel bevoegd tot herzieningen te besluiten als dat nodig is. Ze kunnen blijkens de MvT wel zinvol of aanbevolen zijn. Een herziening heeft meerwaarde wanneer de ramingen niet meer actueel zijn. De MvT geeft aan dat het bij dynamische ontwikkelingen raadzaam is berekeningen actueel te houden om snel te kunnen inspelen op individuele aanvragen. De MvT⁵ noemt expliciet als voorbeeld de situatie dat het bouwprogramma of het kostenplafond verandert.⁶

Locatie-eisen

De inhoud van locatie-eisen wordt niet geregeld in de onderdelen over kostenverhaal in de Awg en daarmee dus niet in het financiële hoofdstuk 13 van de Omgevingswet. Locatie-eisen maken geen deel uit van de kostenverhaalsregels, maar kunnen wel worden opgenomen in het omgevingsplan. De MvT⁷ geeft aan dat regels over looptijd, fasering en koppelingen van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen wel grote invloed op het kostenverhaal hebben. Ook wijst de MvT op specifieke woningbouwcategorieën en kondigt aan dat er instructieregels over zullen worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Praktijktoepassing

De voorgestelde regeling wordt gepresenteerd als eenvoudiger, administratief lichter en ook flexibeler voor de praktijk. Het laatste geldt dan met name voor globale plannen (voor organisch getinte ontwikkelingen). Het hanteren van een WOZ-taxatie voor inbrengwaarden in plaats van een taxatie op basis van de onteigeningsregeling lijkt inderdaad een vereenvoudiging. Je hebt er alleen niets aan wanneer de waarde bij de nieuwe functies (complexwaarde) hoger is dan de huidige waarde. WOZ-taxaties geven immers niet de waarden van de toekomstige functies aan. Omdat men in de praktijk toch de waarde van de toekomstige functies zal moeten vergelijken met de waarde in het huidige gebruik betwijfel ik of dit in de praktijk ook feitelijk vaak een vereenvoudiging zal zijn.

Voor gemeenten is het de vraag of het organische model regelmatig opportuun zal (kunnen) zijn. Ik hoop daar in een volgende editie van dit Praktijkblad op in te gaan.

Noten

1. Evert Jan van Baardewijk is senior adviseur bij Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling. De kopij voor dit artikel is afgesloten op 11 maart 2019.
2. Kamerstukken 2018/19, 35133, nr. 2: de voorgestelde wettekst, en nr. 3: de memorie van toelichting.
3. Dit als gevolg van de Invoeringswet Omgevingswet die een knip maakt tussen activiteiten waar wel en activiteiten waar geen vergunning voor nodig is.
4. P. 159.
5. P. 161.
6. Op p. 224 stelt de MvT dat, op het moment dat de kosten hoger worden dan het kostenplafond (bij het organische model), het omgevingsplan moet worden aangepast met het oog op toekomstige aanvragen.
7. P. 162.