

Stand van zaken kostenverhaalsregeling Omgevingswet

Het parlement heeft de Aanvullingswet grondeigendom aanvaard. Daarmee is de hoofdmoot van de nieuwe kostenverhaalsregeling klaar. Er wordt nog gewerkt aan het Aanvullingsbesluit en de Aanvullingsregeling grondeigendom. In dit overzichtsartikel schetst Evert Jan van Baardewijk het beeld van de kostenverhaalsregeling voor zover het nu duidelijk is.

Evert Jan van Baardewijk¹

Inleiding

De nieuwe kostenverhaalsregeling van de Omgevingswet is nog niet helemaal klaar. Om een totaaloverzicht te hebben moet straks gekeken worden in de Omgevingswet (zoals gewijzigd door de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet), het Omgevingsbesluit (zoals te wijzigen door het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet) en de Omgevingsregeling (zoals te wijzigen door de Aanvullingsregeling). Voor de interpretatie van dat alles moet dan ook de parlementaire geschiedenis worden nagegaan. De Omgevingswet regelt de hoofdzaken en principes, het Omgevingsbesluit regelt de uitwerking ervan (zoals de activiteiten die kostenverhaalsplichtig zijn) en de Omgevingsregeling bevat een uitvoeringsregeling; in dit geval alleen de regeling omtrent de begrenzing van plankosten.

In dit artikel ga ik na wat momenteel² de stand van zaken van de kostenverhaalsregeling is. Vervolgens ga ik in op enkele onderdelen ervan, namelijk:

- art. 13.22 over financiële bijdragen aan de ontwikkeling van een gebied;
- art. 13.23 en 13.24 over financiële bijdragen in een omgevingsplan;
- art. 13.20 lid 3 over de wijze van terugbetaling bij afrekening kostenverhaal zonder tijdvak;
- enkele onderdelen van het Abg;
- de plankostenregeling van de Aanvullingsregeling.

In dit blad is over sommige onderdelen al uitgebreider geschreven.³ Dit artikel is vooral bedoeld als overzichtsartikel.

Stand van de wet- en regelgeving

Op 17 oktober 2019 aanvaardde de Tweede Kamer het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (Awg). Ten aanzien van het kostenverhaal was het voorstel aangevuld met een nota van wijziging om een extra artikel (13.22) op te nemen over financiële bijdragen aan gebiedsontwikkelingen in anterieure overeenkomsten en nam de Tweede Kamer enkele amendementen aan.

Op 21 oktober 2019 werd aan de Tweede en Eerste Kamer het ontwerp van het Aanvullingsbesluit grondeigendom (Abg) tot vervanging van delen van het Omgevingsbesluit aangeboden; dit bij wijze van ‘voorhang’.

Van het concept van de Aanvullingsregeling grondeigendom Omgevingswet is in de periode van 17 december 2019 tot 21 januari 2020 een internetconsultatie mogelijk gemaakt. De Minister stuurde op 3 februari jl. een brief aan de Tweede Kamer (met afschrift aan de Eerste Kamer) over het voornemen om meer soorten activiteiten in aanmerking te laten komen voor het contracteren over financiële bijdragen. Bedoeling is dit te verwerken in het Abg.

De Eerste Kamer aanvaardde op 10 maart 2020 de Awg en stemde in met het concept Abg, rekening houdend met de brief van 3 februari 2020. Het wachten is nu op het advies van de Raad van State op het Abg.

Financiële bijdragen in contracten voor ontwikkelingen van een gebied, art. 13.22

Overheden (hierna steeds: de gemeente) kunnen in een overeenkomst bepalingen opnemen over financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied op basis van een omgevingsvisie of programma. Dat kan bij activiteiten die aangewezen worden in het Omgevingsbesluit (door wijziging via het Abg). Over die activiteiten heeft de minister van BiZa en Koninkrijksrelaties op 3 februari jl. een brief gestuurd aan de Tweede Kamer. Daaruit blijkt dat de minister het aantal activiteiten wil uitbreiden ten opzichte van de activiteiten die zijn opgesomd in art. 8.13 van het reeds aanvaardde Omgevingsbesluit. Terzijde een juridisch-technisch opmerking: de voorhangversie van het Abg introduceert een nieuw art. 8.20 in het Omgevingsbesluit. Dat artikel is speciaal voor activiteiten waarvoor de gemeente de financiële bijdragen voor ontwikkelingen van gebieden kan bedingen. Art. 8.20 in de voorhangversie verwijst naar art. 8.13 van het reeds aanvaardde Omgevingsbesluit. Dat zijn kort gezegd de ‘aangewezen bouwplannen’ zoals bekend uit art. 6.2.1 Bro. Opmerkelijk is dat de minister art. 8.20 wil uitbreiden voor de toepassing van art. 13.22, maar niet aangeeft of de minister die uitbreiding ook toepasselijk

wil laten zijn voor de 'gewone' kostenverhaalsbijdragen in anterieure overeenkomsten (waarvan de grondslag in art. 13.13 van de wet is geregeld). Die vraag is relevant, want voor de financiële bijdragen op grond van art. 13.22 is een basis nodig in omgevingsvisie of programma en die basis is niet vereist voor de 'gewone' kostenverhaalsbijdragen in anterieure overeenkomsten. Het is afwachten hoe dit uiteindelijk vorm zal krijgen.

In een van de volgende edities van dit blad ga ik in een afzonderlijke bijdrage inhoudelijk in op de uitbreiding van de bedoelde activiteiten en de betekenis ervan.

Financiële bijdragen in een omgevingsplan, art. 13.23 en 13.24

De Kamerleden Ronnes, Smeulders, Nijboer en Eijs dienden op 16 oktober jl. een amendement in om het ook in omgevingsplannen mogelijk te maken financiële bijdragen op te nemen. De basis werd vastgelegd in art. 13.23. De manier waarop deze bijdrage wordt verhaald is geregeld in art. 13.24.

Het opnemen van zulke bijdragen is mogelijk voor ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. En dat wordt dan verhaald op degene die een activiteit verricht als bedoeld in art. 13.11 van de wet (lees: zoals opgesomd in het hiervoor al genoemde art. 8.13 Omgevingsbesluit). Daartoe moet er een functionele samenhang zijn tussen de activiteiten en de beoogde ontwikkelingen. De categorieën ontwikkelingen zullen in het Omgevingsbesluit worden benoemd. Ook kunnen daarin regels worden gesteld over de maximale hoogte van de bijdrage en de eindafrekening ervan. Bij het afronden van de kopij van dit artikel was van een dergelijke aanpassing van het Omgevingsbesluit nog geen invulling bekend. Wat de hoogte betreft, geeft art. 13.23 al wel aan dat de macro-aftopping respectievelijk de waardevermeerderingstoets geldt in geval van toepassing van het kostenverhaalsmodel met respectievelijk zonder tijdvak.

De besteding van de bijdragen moet in het omgevingsplan worden opgenomen. Art. 13.23 bepaalt namelijk dat het omgevingsplan bepaalt dat deze bijdragen alleen worden besteed aan ontwikkelingen waarvoor die bijdragen zijn verhaald. Ook moet periodiek aan het publiek verantwoording worden afgelegd over de besteding ervan.

Geen terugbetaling bij afrekening kostenverhaal zonder tijdvak

Het Kamerlid Van Eijs diende een amendement in dat wordt samengevat met 'geen terugbetaling bij kostenverhaal zonder tijdvak'. Dit is het nieuwe lid 3 van art. 13.20 geworden.⁴ Het gaat hier over de eindafrekening. Als het model zonder tijdvak (het organische model) wordt toegepast vindt er bij de afrekening geen terugbetaling plaats voor zover: De kosten zijn gemaakt die in de kostensoortenlijst zijn opgenomen;

- de kosten zijn gemaakt die in de kostensoortenlijst zijn opgenomen;
- het maximum van de kosten bedoeld in art. 13.15 lid 1 sub a niet is overschreden (d.w.z. het kostenplafond zoals dat is opgenomen in de kostenverhaalsregel in het omgevingsplan waarin het model zonder tijdvak is toegepast).

Art. 13.15 lid 1 sub a bepaalt dat voor de toepassing van het model zonder tijdvak een maximum van de te verhalen kosten wordt opgenomen. Dat maximum is ook wel bekend onder de naam 'kostenplafond'.⁵

De toelichting van dit amendement geeft aan dat bij eindafrekening kan blijken dat de verschuldigde geldsom aan andere kostenposten is besteed dan die waarvan oorspronkelijk is uitgegaan. Ik citeer een deel van deze toelichting:

'Met dit amendement wordt verduidelijkt dat het bij organische gebiedsontwikkelingen aan de voorkant nog niet helemaal duidelijk is hoe het gebied

zich zal ontwikkelen. Dat geldt ook voor de publieke voorzieningen waarvoor het kostenverhaal wordt aangewend. Bij organische gebiedsontwikkeling zijn kosten en opbrengsten in het begin veelal globaal van karakter. In de loop van de tijd worden deze steeds duidelijker en specifiekter als gevolg van de organische initiatieven. Daarmee worden de kostenonderbouwingen in de beschikkingen gedurende de tijd steeds minder globaal en meer preciezer. Als gevolg hiervan is flexibiliteit in de vorm van uitwisseling van kostensoorten noodzakelijk.'

Het is bij dit alles van belang te beseffen dat bij het organische model de kosten meer grofmazig (globaal) mogen worden bepaald dan bij het integrale model. In het laatste geval moeten de kosten worden geraamd.

Enkele onderdelen van het Abg

De Awg bevat een regeling over kostenverhaal wat iets anders is dan een regeling over grondexploitatie, zoals de Wro die kent. Daardoor verdwijnt de samenhang met het onderdeel locatie-eisen van afd. 6.4 Wro wat uit beeld. Die eisen kunnen als regels in het omgevingsplan of het projectbesluit worden opgenomen. In de wetsgeschiedenis is echter wel enige aandacht besteed aan de woningbouwcategorieën die onder de Wro in een exploitatieplan opgenomen kunnen worden en onder de Omgevingswet dus in een omgevingsplan of een projectbesluit. Van de huidige categorieën sociale huur, sociale koop, middendure huur en particulier opdrachtgeverschap bleek de categorie sociale koop geschrapt te zijn. Met het Abg keert die weer terug. Het geheel van de regeling voor alle vier categorieën is te vinden in art. 5.1.61c van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daar is bewust voor gekozen zodat helder is dat het opnemen van zulke regels alleen voor deze specifieke categorieën mogelijk is en niet voor andere woningbouwcategorieën.⁶

Blijkens art. 8.15 zal de kostensoortenlijst een onderdeel A en een onderdeel B bevatten. Onderdeel A is voor beide kostenverhaalsmodellen, onderdeel B alleen voor het integrale model. In het integrale model worden dus de kosten van onderdeel A en B toegepast.

Bij de waardevermeerderingstoets zullen de inbrengwaarden en de opbrengsten moeten worden geraamd om te kunnen bepalen of er voldoende surplus resteert om de berekende bijdrage op te kunnen leggen in de kostenverhaalsbeschikking. De vraag is tegen welke datum de opbrengstwaarde moet worden bepaald en vanuit welke toestand de gronden moeten worden beschouwd om de inbrengwaarden te ramen. Art. 8.16 bepaalt dat de opbrengsten worden geraamd door uit te gaan van het jaar waarin de beschikking wordt gegeven.⁷ Art. 8.17 bepaalt ten aanzien van de inbrengwaarde dat voor de waarde van de grond en de te slopen opstallen wordt uitgegaan van de toestand voorafgaand aan het vaststellen van het omgevingsplan, het projectbesluit of de vergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

De kostensoortenlijst is in bijlage IV opgenomen. De Toelichting geeft aan dat hier en daar verduidelijking is beoogd voor kosten als die van klimaatadaptieve maatregelen en nieuwe mobiliteitsconcepten. Concreet worden genoemd warmtenetwerken, gebouwde fietsenstallingen en faciliteiten voor ondergrondse opslag van huishoudelijk afval. Volgens de Toelichting vallen dit soort kosten onder onderdeel A9 van de lijst. De lijst is limitatief bedoeld aldus paragraaf 5.3 van de Toelichting. Nu luidt de formulering van onderdeel A9 nogal ruim. De tekst luidt: *'De kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.'* Wie hier gretig gebruik zou willen maken van eventuele interpretatieruimte moet wel eerst even de artikelsgewijze toelichting op dit onderdeel lezen.

Aanvullingsregeling grondeigendom

De Aanvullingsregeling grondeigendom gaat qua kostenverhaal over de regeling plankosten, vergelijkbaar met de ministeriële regeling plankosten exploitatieplan. Doel blijft kosteneffectiviteit en transparantie ten aanzien van de plankosten, mede door deze te maximaleren. Vermeldenswaard is dat in art. 13.2 een tweede regeling wordt geïntroduceerd, namelijk voor het organische model. Voor het integrale model geldt bijlage XXXIV en voor het organische model bijlage XXV. Art. 13.7 gaat uit van een herberekening van de plankosten bij de eindafrekening. De toelichting is interessant voor de praktijk. Deze zegt dat er geen plicht is bij de eindafrekening om de daadwerkelijke plankosten te berekenen en te vergelijken met toepassing van het bij de beschikking bepaalde bedrag. Als de plankosten worden berekend door bijlage XXIV of XXXV toe te passen worden de plankosten bij eindafrekening op dezelfde wijze herberekend. Worden er echter lagere plankosten in rekening gebracht dan wordt op basis van die wijze herberekend.⁸

De toelichting noemt als wijziging op de thans geldende regeling ten eerste dat voor de kosten voor het vaststellen van een omgevingsplan standaard wordt uitgegaan van een globaal plan. Ten tweede dat de plankosten voor civieltechnische werken bij organische ontwikkeling niet worden berekend op basis van looptijd, maar op basis van het aantal bestekken.⁹

Noten

- 1 Evert Jan van Baardewijk is senior adviseur bij Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling.
- 2 De kopij voor dit artikel is afgesloten op 1 mei 2020.
- 3 Evert Jan van Baardewijk, 'Financiële bijdragen voor gebiedsontwikkelingen in Aanvullingswet grondeigendom', *Gidp* 2019/3 (juni); Arjen de Snoo, 'Gelimiteerde baatafoming: een theoretische toevoeging met potentieel grote gevolg', *Gidp* 2020/1 (februari); Theo Stautener, 'Must have of Nice to have?', *Gidp* 2020/2 (april).
- 4 Daarmee werden de leden 3, 4 en 5 van het wetsontwerp vernummerd tot de leden 4, 5 en 6.
- 5 Zie hierover Evert Jan van Baardewijk, 'Organisch en integraal kostenverhaalsmodel', *Gidp*, 2019/3 (juni)
- 6 Zie nota van toelichting op het ontwerp van de Abg, par. 5.8.
- 7 Art. 8.16 spreekt over de opbrengsten als bedoeld in art. 13.17 van de wet. Art. 13.17 heeft echter betrekking op de opbrengsten als bedoeld in art. 13.14, het integrale model. Maar art. 8.16 Abg gaat duidelijk over het organische model omdat wordt gesproken over het jaar van de beschikking. Dat is logisch als het gaat om het bepalen van de waardevermeerderingstoets (bij beschikking), maar kan niet juist zijn voor het integrale model. Daar worden de opbrengsten immers geraamd bij vaststelling van het omgevingsplan. De kostenverhaalsbeschikkingen volgen in de jaren daarna. Hier lijkt dus een fout in de tekst van het ontwerp-Abg te zitten.
- 8 Par. 4.3.3.
- 9 Par. 4.4.



Schrijf je nu in voor onze gratis nieuwsbrieven!

Op Gemeente.nu lees je:

- Het belangrijkste gemeentenieuws, achtergronden, opinieblogs en méér
- Gericht op gemeenteambtenaren
- Ingedeeld naar relevante thema's zoals sociaal, dienstverlening en veiligheid
- De gratis nieuwsbrieven van Gemeente.nu bieden:
 - Tweemaal per week het laatste nieuws in je mailbox
 - Tweewekelijkse en maandelijkse themaniewsbrieven op jouw interessegebied

Snel en gemakkelijk!



Gemeente.nu

Schrijf je snel en eenvoudig in via gemeente.nu/nieuwsbrieven

Sdu