

63. Tien belangrijkste wijzigingen in de kostenverhaalsregeling

EVERT JAN VAN BAARDEWIJK

Via de Grondexploitatiewet werd in de Wro een regeling geïntroduceerd over kostenverhaal en locatie-eisen. De Omgevingswet kent een kostenverhaalsregeling die daarop lijkt, maar er ook in een aantal opzichten van afwijkt. Om welke wijzigingen van de Omgevingswet ten opzichte van de Wro gaat het? Evert Jan van Baardewijk behandelt tien wijzigingen die hij als de belangrijkste beschouwt.

1. Inleiding

De Wro bood een verbetering van de mogelijkheden tot het verhalen van grondexploitatiekosten. Met grondexploitatiekosten worden de kosten bedoeld die gemaakt worden om een gebied van functie te veranderen: het verwerven van gronden, het bouwrijp maken, het uitgeven ervan en het inrichten van het openbaar gebied (het woonrijp maken). Deze verbetering kwam tot stand via de Grondexploitatiewet. De regeling van die wet is als afdeling 6.4 (Grondexploitatie) in de Wro opgenomen. Daarin worden gemeenten verplicht een exploitatieplan vast te stellen als a) er sprake is van kosten van de kostensoortenlijst en het verhalen van zulke kosten niet anderszins verzekerd is; b) er sprake is van één of meer aangewezen bouwplannen en c) zulke bouwplannen via bepaalde planologische besluiten mogelijk worden gemaakt.

De Grondexploitatiewet gaf gemeenten ook mogelijkheden om met locatie-eisen de gebiedsontwikkeling te kunnen sturen, door regels daarover in het exploitatieplan op te nemen. Daarbij valt te denken aan mogelijkheden om eisen te stellen aan de soort openbare voorzieningen, de situering en de kwaliteit ervan, aan regels over fasering in deelgebieden en in tijd en over koppelingen tussen werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen en aan regels over sociale huur- en koopwoningen, midden-

dure huurwoningen en de uitgifte van kavels in particulier opdrachtgeverschap.

De Omgevingswet (hierna: Ow) bood in eerste instantie een vergelijkbare grondexploitatie-regeling.¹ Daarmee verviel de afzonderlijke figuur van het exploitatieplan. Kostenverhaal en locatie-eisen zouden in de vorm van exploitatieregels in het omgevingsplan opgenomen moeten worden (als ze niet anderszins verzekerd zijn).

Met de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (hierna: Awg) werd die regeling echter vervangen door een andere.² Daarin werd bijvoorbeeld ook een mogelijkheid opgenomen om voor organische gebiedsontwikkelingen publiekrechtelijk kostenverhaal toe te passen.

De Awg regelde een afdeling 13.6 over kostenverhaal in de Ow, een afdeling binnen een hoofdstuk over financiële bepalingen. Daarmee werd de (directe) koppeling met een regeling over locatie-eisen losgelaten. De memorie van toelichting merkte (kort gezegd) op dat het daarmee niet de bedoeling is dat er geen locatie-eisen meer gesteld kunnen worden, maar dat locatie-eisen als reguliere functieregels in het omgevingsplan worden beschouwd. Daarmee werd vervolgens ook niet meer van exploitatieregels, maar kostenverhaalsregels in het omgevingsplan gesproken.

In dit artikel behandel ik tien wijzigingen die ik als de belangrijkste beschouw. Het onderwerp locatie-eisen laat ik daarbij buiten behandeling.³ Bij het benoemen van verschillen beperk ik mij tot de toepassing door gemeenten.

Als hierna artikelnummers zijn genoemd, zijn dat artikelen van de Ow, tenzij anders vermeld.

2. Tien belangrijkste wijzigingen

2.1 Aangewezen (bouw)activiteiten iets aangepast

In de Wro zijn het de 'aangewezen bouwplannen' die de dragers vormen voor de verhaalbare kosten, opgesomd in art. 6.2.1 Bro. Onder de Ow zijn dat kostenverhaalsplichtige activiteiten. Uit de opsomming ervan in art. 8.13 Omgevingsbesluit (hierna: Ob) blijkt dat het om bouwactiviteiten gaat. Zo zou, enigszins in aansluiting bij de Wro, gesproken kunnen worden over 'aangewezen bouwactiviteiten'. Inhoudelijk zijn ze vergelijkbaar met de aangewezen bouwplannen, maar er is één verschil: art. 8.13 Ob sub d noemt ook de bouw van een gebouw, dat geen hoofdgebouw als bedoeld onder b is, met ten minste 1.000 m² brutovloeroppervlak. In art. 6.2.1 Bro komt deze niet voor. Daardoor was er weleens discussie of twijfel over de vraag of het plaatsen van een extra gebouw als (extra) hoofdgebouw kon worden aangemerkt. Met deze wijziging is die discussie niet meer nodig.

Een andere wijziging is dat de 'aanwijzing' van bouwactiviteiten voor gemeenten⁴ plaatsvindt op basis van twee planologische besluiten, namelijk de wijziging van het omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De Wro heeft in art. 6.12 lid 2 vier planologische besluiten waardoor een bouwplan kan worden 'aangewezen'.

2.2 Kostenverhaalsbijdrage niet via vergunning maar via aparte beschikking

Onder de Wro wordt voor de betaling van een exploitatiebijdrage in geval van een exploitatieplan een betalingsvoorschrift opgenomen in de omgevingsvergunning voor het bouwen. Dat is onder de Ow als 'aangrijppunt' voor betaling verlaten. Art. 13.18 lid 1 bepaalt dat de verschuldigde geldsom (dat wil zeggen de berekende kostenverhaalsbijdrage) wordt vastgesteld bij beschikking als er geen overeenkomst is aangegaan. Daarmee wordt het type overeenkomst van art. 13.13 bedoeld, de zogenaamde anterieure overeenkomst.

De activiteit mag niet worden uitgevoerd voordat het bedrag van de kostenverhaalsbeschikking betaald is (art. 13.12). Degene die de activiteit wil uitvoeren moet deze beschikking zelf aanvragen. Te verwachten valt dat de meeste gemeenten de aangewezen bouwactiviteiten in het omgevingsplan vergunningplichtig zullen stellen. Behalve een vergunning moet er dus ook een kostenverhaalsbeschikking worden aangevraagd. Dat hoeft overigens niet gelijktijdig. Een verschil met de Wro is ook dat die beschik-

king eerst in ontwerp wordt gegeven zodat de aanvrager een zienswijze kan indienen. Die zienswijzefase kent de Wro niet voor (betalingsvoorschriften bij) vergunningen voor bouwen. De locatie waarvoor de beschikking wordt aangevraagd noem ik hierna de beschikkingslocatie.

2.3 Een extra model voor kostenverhaal: het organische model

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat een kostenverhaalsmodel voor organische gebiedsontwikkelingen werd gemist. Het kabinet heeft daarin voorzien in het ontwerp van de Awg. Het model voor organische ontwikkelingen wordt daarin het model zonder tijdvak genoemd. Gesteld zou kunnen worden dat het model voor integrale gebiedsontwikkelingen al bestond met de figuur van het exploitatieplan en de grondexploitatie-regeling van de Ow van 2016. Dat model wordt in de Awg het model met tijdvak genoemd. Dat is in feite de basisregeling, opgenomen in art. 13.14. Voor toepassing van het model zonder tijdvak benoemt art. 13.15 enkele uitzonderingen op art. 13.14. Ik noem een aantal belangrijke verschillen met het integrale model:⁵

1. Kosten van uitgeefbare delen worden niet verhaald, alleen publieke kosten (zie par. 2.4).
2. Een raming van de (grond)opbrengsten is niet verplicht.
3. Een (gedetailleerde) raming van kosten is niet verplicht. Kosten mogen op een grofmazige manier worden geraamd. Het op die manier bepaalde bedrag geldt als een maximum: het kostenplafond.
4. Binnen dat plafond is er de mogelijkheid om kostenposten uit te wisselen, mits het posten zijn die op de kostensoortenlijst staan. Dit blijkt uit de regeling over eindafrekeningen, art. 13.20 lid 3 Ow.
5. In het omgevingsplan moet per activiteit een maximumbedrag worden opgenomen. Met activiteit wordt hier bouwactiviteit bedoeld. Er moet dus een maximumbedrag per prijs categorie worden opgenomen.
6. Er is geen sprake van macro-aftopping, gerekend over het hele kostenverhaalsgebied (zoals in het integrale model), maar van een waardevermeerderingstoets. Die toets wordt uitgevoerd voor de beschikkingslocatie.
7. Bij toepassing van de waardevermeerderingstoets moeten wel de opbrengsten worden geraamd en moeten de kosten gedetailleerder worden geraamd. De kosten worden dan geraamd voor het hele kostenverhaalsgebied. De grondopbrengsten worden dan geraamd voor alleen de beschikkingslocatie en wel voor de bouwactiviteiten die de aanvrager uitvoert. De grondopbrengsten moeten worden geraamd tegen de waarde die ze hebben in het jaar waarin de aanvraag wordt gedaan.

Het model zonder tijdvak is overigens alleen beschikbaar voor een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan, niet voor kostenverhaalsvoorschriften in een vergunning voor

een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In dat geval kan alleen het model met tijdvak worden toegepast.

2.4 Kostensoortenlijst anders ingedeeld en iets uitgebreid

Art. 8.15 Ob geeft aan welke kostensoorten verhaalbaar zijn en verwijst daarvoor naar bijlage IV. Daarmee wordt tegelijk ook het verschil tussen het kostenverhaalsmodel met en zonder tijdvak duidelijk. De kostensoortenlijst is, met het oog op dat verschil, anders ingedeeld dan onder de Wro. De kostensoortenlijst kent een tabel A en een tabel B. Tabel A bevat kort gezegd de publieke kosten en tabel B de kosten voor de uitgeefbare delen van het kostenverhaalsgebied (die men ook wel kavelkosten zou kunnen noemen).⁶ Voor het model zonder tijdvak worden alleen de kosten van tabel A verhaald; voor het model met tijdvak ook de kosten van tabel B.

De kostensoortenlijst is uitgebreid met warmtenetten, gebouwde fietsenstallingen en faciliteiten voor ondergrondse afvalopslag van huishoudelijk afval.

2.5 Inbrengwaarden (soms) ook via WOZ

De inbrengwaarden worden onder de Wro geraamd door een taxatie van een onafhankelijk deskundige. Daarbij moet de taxateur uitgaan van de art. 40b tot en met 40f onteigeningswet. En als sprake is van onteigening of verwerving op onteigeningsbasis moet de volledige schadeloosstelling worden geraamd. Uit art. 8.17 Ob blijkt dat dit nog steeds kan (al zijn genoemde artikelen van de onteigeningswet onderdeel van de Ow geworden). Uit lid a blijkt dat ook gekozen kan worden voor de waarde zoals die is vastgesteld op grond van de WOZ. Echter, niet voor elke functie is een WOZ-waarde beschikbaar. En de vraag rijst of een keus voor de WOZ-waarde ook overigens wel in alle gevallen mogelijk of verantwoord is.⁷

2.6 Recht op vergoeding zelfgemaakte kosten ontbreekt

Art. 6.22 Wro geeft aan een vergunninghouder het recht op een vergoeding van grondkosten na de vergunningaanvraag van de gemeente. Dat recht geldt als de prestaties waaraan die bijdrage is gerelateerd, overeenkomstig het exploitatieplan zijn verricht en een verzoek tot betaling bij de gemeente is ingediend. Het gaat om kosten die een exploitant zelf maakt voor werken, werkzaamheden en maatregelen. Dit is iets anders dan het recht op aftrek dat hij heeft voor kosten die hij gemaakt heeft tot het moment van de vergunningaanvraag. Als hij bij de aanvraag die kosten opgeeft, worden die, op grond van art. 6.19 sub b Wro in mindering gebracht op de bruto-exploitatiebijdrage; dit naast de aftrek voor inbrengwaarden voor de gronden die in de vergunningaanvraag begrepen zijn. Die aftrekregeling heeft de Ow wel, maar de vergoedingsregeling niet. Dat is een gemis want daarmee klopt het systeem van de kostenverhaalsregeling niet; het is geen compleet systeem. Kort gezegd is de reden van dit gemis dat de wet zo geen prikkel biedt voor exploitanten om de op hun grond voor-

ziene openbare ruimte aan te leggen.⁸ Echter, ook al regelt de Ow dit niet, niets staat de gemeente in de weg om een recht op een dergelijke vergoeding op te nemen als onderdeel van de kostenverhaalsregels in het omgevingsplan en zo die prikkel te creëren.

2.7 Herzieningen niet jaarlijks verplicht en geen verschil meer in structurele en niet structurele herzieningen

De Wro bepaalt in art. 6.15 lid 1 dat een exploitatieplan jaarlijks moet worden herzien. Zo'n plicht heeft de Ow niet en daar is bewust voor gekozen, zo blijkt uit de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Awg.

De Wro maakt, met het oog op de jaarlijkse plicht tot herziening, onderscheid tussen herzieningen op structurele en op niet-structurele onderdelen. Bij een herziening op enkel niet-structurele onderdelen is er geen beroep op de bestuursrechter mogelijk. Er is dan ook geen mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen op het ontwerp van de herziening. Die mogelijkheden zijn er wel als er structurele onderdelen worden herzien. Onder de Ow wordt dit onderscheid niet gemaakt. Dat betekent dat als een kostenverhaalsregel wordt herzien er altijd de mogelijkheid is een zienswijze in te dienen op het ontwerpbesluit en beroep tegen het vaststellingsbesluit.

2.8 Eindafrekeningen

De Wro bevat een regeling voor eindafrekeningen. Onder de Ow moet de gemeente zelf in het omgevingsplan of in de vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit een regel opnemen voor eindafrekening.

Een ander verschil met de Wro is dat onder de Ow (art. 13.20 lid 4) een belanghebbende om een eindafrekening kan verzoeken vijf jaar na betaling van de kostenverhaalsbijdrage. Dit wordt ook wel een tussentijdse eindafrekening genoemd. De gemeente is dan nog niet toe aan een (ambtshalve) eindafrekening. In de regel zullen nog niet alle kosten gerealiseerd zijn. Dan kan de eindafrekening voor de verzoeker dus nog niet berekend worden aan de hand van alle werkelijk gemaakte kosten. Art. 8.19 Ob bepaalt daarover dat de eindafrekening dan wordt opgesteld op basis van de gemaakte kosten en de geraamde niet-gemaakte kosten. Dit is in feite dus een mengvorm.

2.9 Globaal kostenverhaal

De Wro heeft een onderscheid tussen twee typen exploitatieplannen: het exploitatieplan en het globale exploitatieplan. Een globaal exploitatieplan kan in twee gevallen worden vastgesteld. Ten eerste als het bestemmingsplan een uitwerkingsplicht bevat. Of, ten tweede, als het bestemmingsplan een (globaal) eindplan is en het exploitatieplan een fasering bevat op grond waarvan voor bepaalde deelgebieden nog geen omgevingsvergunning kan worden verleend, art. 6.13 lid 3 Wro.

Het eerste geval kan onder de Ow niet meer voorkomen omdat de Ow niet de figuur van het uitwerkingsplan kent. Het tweede geval kan wel voorkomen. Desondanks is er

geen regeling opgenomen over de globaliteit van kostenverhaalsregel in het omgevingsplan.

Wel kan er globaliteit worden bereikt in een kostenverhaalsregel in een model zonder tijdvak. Maar in dat model worden niet de kosten van de uitgeefbare delen verhaald en wordt er voor die kosten dus geen binnenplanse verevening bereikt. Binnenplanse verevening wordt met dat model overigens ook niet bereikt omdat daarin niet de macro-aftopping voor het hele kostenverhaalsgebied geldt, maar een waardevermeerderingstoets per beschikkingslocatie binnen het kostenverhaalsgebied.

Betekent dit nu dat in het model met tijdvak er principieel geen globaliteit valt toe te passen? Dat is de vraag. Jurisprudentie wijst uit dat, ook los van de figuur van het globale exploitatieplan, er een bepaalde mate van globaliteit mogelijk is.⁹ Formeel is er dus een wijziging, maar de vraag is of dit materieel wel (zo sterk) doorwerkt. Het is wachten op jurisprudentie.

2.10 Financiële bijdragen aan de ontwikkeling van gebieden

Onder de Wro vallen de ‘financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen’ onder de afdeling Grondexploitatie, de privaatrechtelijke regeling voor anterieure overeenkomsten (art. 6.24 lid 1 Wro). Dat geldt ook voor fondsbijdragen voor bovenplanse kosten in een exploitatieplan, de publiekrechtelijke route (art. 6.13 lid 7 Wro). Die fondsbijdragen komen in de Ow niet terug. Wat wel in de Ow is opgenomen, is de mogelijkheid om financiële bijdragen voor de ontwikkeling van gebieden te verkrijgen. Dit is geregeld in afdeling 13.7 Ow. Daarmee heeft de wetgever onderscheid aangebracht tussen enerzijds het (verplichte) reguliere kostenverhaal en anderzijds de facultatief toepasbare regeling van financiële bijdragen.¹⁰

De regeling voor financiële bijdragen kent een privaatrechtelijke route voor anterieure overeenkomsten en een publiekrechtelijke route voor een afdwingbare bijdrage via het omgevingsplan.

De privaatrechtelijke route voor anterieure overeenkomsten is opgenomen in art. 13.22. De wetgever heeft daarmee beoogd aan te sluiten bij doel en strekking van de hiervoor genoemde regeling voor financiële bijdragen aan

ruimtelijke ontwikkelingen. De link die de Wro in art. 6.24 lid 1 met de structuurvisie legt is vervangen door een link met de omgevingsvisie of een programma (ter keuze). In één van die beide moet de samenhang worden toegelicht tussen de zaken waarvoor de gemeente een financiële bijdrage wil hebben en de kostendragende (bouw)activiteiten. Tot zover weinig verschil met de Wro.

Een duidelijk verschil met de Wro is wel de regeling voor de publiekrechtelijke route. Deze is opgenomen in art. 13.23 en 13.24. Die mogelijkheid geldt niet voor een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, maar alleen voor het omgevingsplan. Door een regel in het omgevingsplan op te nemen kan de gemeente een financiële bijdrage afdwingbaar maken. Dat kan voor zes categorieën. Deze zijn opgenomen in art. 8.21 Ob. In het omgevingsplan moet de functionele samenhang worden onderbouwd tussen enerzijds de betreffende categorie en anderzijds de ontwikkelgebieden waaraan de bijdrage wordt opgelegd.

1 Wet van 23 maart 2016, *Staatsblad* 2016-156.

2 Wet van 14 maart 2020, *Staatsblad* 2020-112.

3 Zie hierover mijn artikel in *Grondzaken en gebiedsontwikkeling*, 2023/19 (Locatie-eisen onder de Omgevingswet).

4 Ook het projectbesluit geldt als zodanig planologisch besluit, maar dat kan niet door gemeenten worden gebruikt.

5 Zie hierover uitgebreid mijn artikel in *Grondzaken en gebiedsontwikkeling*, 2023/30 (Aandachtspunten bij keus voor organisch model kostenverhaal).

6 Zie voor voorbeelden van publieke kosten respectievelijk kavelkosten mijn artikel in *Grondzaken en gebiedsontwikkeling*, 2023/30 (Aandachtspunten bij keus voor organisch kostenverhaal).

7 Zie hierover het artikel van Michiel de Haan en Evert Jan van Baardewijk in *Grondzaken en gebiedsontwikkeling*, 2022/31 (Reflectie NEPROM Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen onder de Omgevingswet).

8 Over de argumenten voor de stelling waarom het systeem niet klopt zie E.J. van Baardewijk, ‘Kostenverhaalsregeling in de Aanvullingswet grondeigendom’ (deel 1), *BR* 2019/26, p. 185.

9 Zie E.J. van Baardewijk, ‘Globaal kostenverhaal’, *BR* 2020/16.

10 Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van deze regeling E.J. van Baardewijk, ‘Fundament Kostenverhaal en financiële bijdragen’, *BR* 2023/31.



Over de auteur

Evert Jan van Baardewijk is juridisch adviseur gebiedsontwikkeling bij Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling.