



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Programma
Aan de slag met de
Omgevingswet

Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet

April 2022

Inhoudsopgave

1	Kostenverhaal en financiële bijdragen in de Omgevingswet	6
1.1	Overzicht kostenverhaal en financiële bijdragen in de Omgevingswet	6
1.2	Juridische grondslagen en plaats van kostenverhaal bij locatieontwikkeling	9
1.3	Relatie met andere vormen van kostenverhaal	9
1.4	Verschillen Omgevingswet met Wet ruimtelijke ordening	10
2	Grondbeleid en de Omgevingswet	12
2.1	Instrumenten van het grondbeleid	12
2.2	Relatie met de kerninstrumenten van de Omgevingswet	13
3	Locatie-ontwikkeling onder de Omgevingswet	14
4	De anterieure fase	17
4.1	Inleiding	17
4.2	Rol van de gemeenteraad	17
4.3	Participatie	18
4.4	Proces van locatieontwikkeling	18
5	Anterieure overeenkomst kostenverhaal	19
5.1	Soorten anterieure overeenkomsten in de Omgevingswet	19
5.2	Begrenzing anterieure overeenkomst kostenverhaal	20
5.3	Inhoud anterieure overeenkomst kostenverhaal	20
5.4	Partijen bij de anterieure overeenkomst kostenverhaal	21
5.5	Vorm, proces en openbaarheid van de anterieure overeenkomst kostenverhaal	22
5.6	Gevolgen van kostenverhaalregels voor de anterieure overeenkomst	23
6	Overeenkomst vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling	24
6.1	Inleiding	24
6.2	Toepassingsbereik van de vrijwillige financiële bijdrage	24
6.3	Doel en grondslag van de vrijwillige financiële bijdrage	25
6.4	Bevoegdheid, vorm, proces en openbaarheid van de vrijwillige financiële bijdrage	26
6.5	Nakoming overeenkomst en relatie met verbod activiteit uit te voeren	26
6.6	Verschillen met de Wro	27
7	Overige onderwerpen anterieure overeenkomst locatieontwikkeling	28
7.1	Afspraken over het planologisch besluit	28
7.2	Locatie-eisen, woningbouwcategorieën, planning en aanbesteding	28
7.3	Afspraak over de afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering	29
7.4	Nakoming	30
7.5	Verhouding tussen anterieure overeenkomst kostenverhaal en financiële bijdragen	30
8	Kostenverhaal bij omgevingsplan, omgevingsvergunning of projectbesluit	31
8.1	Verplichting tot kostenverhaal via planologisch besluit	31
8.2	Stappenplan om te bepalen of kostenverhaal via planologisch besluit verplicht is	31
9	Methoden van kostenverhaal	36
9.1	Methode kostenverhaal: met of zonder tijdvak (integraal of organisch)	36
9.2	Bepaling van het kostenverhaalsgebied	36
9.3	Methode kostenverhaal zonder tijdvak (organische ontwikkeling)	37
9.4	Methode kostenverhaal met tijdvak (integrale ontwikkeling)	37
9.5	Begrenzing van de omvang van het kostenverhaal	38
9.6	Verschillen tussen kostenverhaal met en zonder tijdvak	39
9.7	Keuze tussen de kostenverhaalsmethodes	41
9.8	Mogelijkheid om te switchen en onderscheid te maken	42

9.9	Stappen integraal kostenverhaal (kostenverhaal met tijdvak)	42
9.10	Stappen organisch kostenverhaal (kosten verhaal zonder tijdvak)	43
10	De verhaalbare kostensoorten	46
10.1	Opzet	46
10.2	Verhaalbare kostensoorten bij kostenverhaal met of zonder tijdvak	46
10.3	Toelichting kostensoorten bij elke vorm van kostenverhaal	48
10.4	Toelichting extra kostensoorten bij kostenverhaal met tijdvak	51
10.5	Toetsing van de kosten: drie criteria (PTP)	52
10.6	Plankosten	53
10.7	Inbrengwaarde	56
11	Kostenverhaalregels, andere regels en procedures	60
11.1	Inleiding kostenverhaalregels	60
11.2	Kostenverhaalregels inhoudelijk	60
11.3	Fasering en koppelingen	61
11.4	Locatie-eisen	61
11.5	Woningbouwcategorieën	62
11.6	Aanbesteding	64
11.7	Vergelijking kostenverhaalregels Omgevingswet en Wro en beleidsregels	64
11.8	Digitale eisen en juridische bijzonderheden omgevingsplan	66
11.9	Procedure en bekendmaking omgevingsplan	66
11.10	Rechtsbescherming en openbaarheid wijziging omgevingsplan	67
11.11	Wijziging en intrekking van regels in een omgevingsplan	67
11.12	Kostenverhaalvoorschriften omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit	68
11.13	Kostenverhaalregels of kostenverhaalvoorschriften via projectbesluit	69
12	Verbod om activiteit uit te voeren	71
13	Posterieuze overeenkomst	73
13.1	Inleiding	73
13.2	Overeenkomst over kostenverhaal	73
13.3	Overeenkomst over afdwingbare financiële bijdrage	73
13.4	Overeenkomst over vrijwillige financiële bijdrage	74
13.5	Overige onderwerpen posterieuze overeenkomst	74
14	Kostenverhaalbeschikking	75
14.1	Overzicht	75
14.2	Procedure	75
14.3	Berekening kostenverhaalbijdrage bij kostenverhaal met tijdvak	78
14.4	Berekening kostenverhaalbijdrage bij kostenverhaal zonder tijdvak	79
15	Verrekening van werken uitgevoerd door een particuliere eigenaar; handhaving	82
15.1	Verrekening bij kostenverhaal met tijdvak	82
15.2	Verrekening bij kostenverhaal zonder tijdvak	82
15.3	Handhaving door de overheid	83
16	Eindafrekening voor de kostenverhaalbeschikking	84
16.1	Inleiding	84
16.2	Regels over de eindafrekening in het omgevingsplan	84
16.3	Tussentijdse eindafrekening	85
16.4	Herberekening kostenverhaalbijdrage en terugbetaling	85

17	Afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering	87
17.1	Overzicht	87
17.2	Bijdrageplichtige activiteiten	87
17.3	Categorieën ontwikkelingen waar de bijdrage voor gevraagd kan worden	88
17.4	Eis voor opname categorie in het omgevingsplan: functionele samenhang	91
17.5	Eis voor opname categorie in het omgevingsplan: niet anderszins verzekerd	92
17.6	Regeling in het omgevingsplan	93
18	Beschikking afdwingbare financiële bijdrage	94
19	Verantwoording en eindafrekening afdwingbare financiële bijdrage	95
19.1	Periodieke verantwoording afdwingbare financiële bijdrage	95
19.2	Eindafrekening afdwingbare financiële bijdrage	95
20	Overgangsrecht en recht in de overgangsfase na inwerkingtreding	96
20.1	Overgangsrecht anterieure en posterieure overeenkomst en vrijwillige financiële bijdrage	96
20.2	Vastgestelde bestemmingsplannen, wijzigingsplannen en exploitatieplannen	96
20.3	Overgangsrecht exploitatieplan gekoppeld aan omgevingsvergunning	96
20.4	Overgangsrecht lopende procedures exploitatieplannen en andere besluiten	97
20.5	Voortgezette grondslag vrijwillige financiële bijdrage	97
20.6	Kostenverhaalbeschikking op basis van exploitatieplan in tijdelijk deel omgevingsplan	97
20.7	Herziening van exploitatieplan dat gekoppeld was aan bestemmingsplan of wijzigingsplan	98
20.8	Kostenverhaal bij een wijzigingsbevoegdheid op grond van de Wro	98
20.9	Kostenverhaal bij een uit te werken bestemming op grond van de Wro	99
20.10	Overgangsrecht verordeningen woningbouwcategorieën (doelgroepenverordening)	99
20.11	Overgangsrecht exploitatieverordening	99
20.12	Overgangsrecht afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering	100
20.13	Projectbesluit in de overgangsfase	100
20.14	Experimenten Chw met kostenverhaal en woningbouwcategorieën	100
	Begrippenlijst	102
	Colofon	104

Voorwoord en leeswijzer

De tekst van de handreiking is afgesloten in april 2022. Toen lag het Besluit publiekrechtelijk afdwingbare bijdragen voor advies bij de Raad van State. In de handreiking is de tekst van de voorhangversie van dat besluit gebruikt. De tekst van het besluit kan dus nog wijzigen ten opzichte van de handreiking. Wij wijzen er voorts op dat de regeling van de afdwingbare financiële bijdrage in de artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet pas toegepast kan worden nadat het besluit in werking is getreden.

Deze handreiking geeft een systematische uitleg van de wettelijke regeling van kostenverhaal en financiële bijdragen in de Omgevingswet. Het is niet een receptenboek voor toepassing van de wet.

De tekst is vooral bedoeld voor juridische adviseurs en voor medewerkers van overheden die met het onderwerp te maken hebben.

Een eenvoudiger inleiding op de onderwerpen biedt de Handreiking grondeigendom Omgevingswet van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Voor een inleiding kan ook gekeken worden op de website van het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO, www.iplo.nl), waar veel informatie over alle aspecten van de Omgevingswet te vinden is. Daarnaast zijn op de website van het IPLO twee separate bijlagen bij deze handreiking te vinden: de Bijlage Rekenvoorbeelden en de Bijlage Modelregels.

De handreiking geeft een nadere toelichting op deze onderwerpen onder de Omgevingswet. Ook de belangrijkste verschillen met de Wro komen aan bod.

De opbouw van deze handreiking is als volgt:

Hoofdstuk 1 t/m 3 zijn inleidende hoofdstukken op kostenverhaal en financiële bijdrage.

Hoofdstuk 4 t/m 7 hebben betrekking op de anterieure fase. In hoofdstuk 8 t/m 12 komt kostenverhaal via planologisch besluit (omgevingsplan, omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit en projectbesluit) aan bod. Hoofdstuk 13 gaat in op de posterieure overeenkomst. Het opstellen van de kostenverhaalbeschikking en eindafrekening staan in hoofdstuk 14 t/m 16. Hoofdstuk 17 t/m 19 hebben betrekking op de afdwingbare financiële bijdrage. Tot slot beschrijft hoofdstuk 20 het overgangsrecht.

De handreiking is opgesteld onder verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK. Eerdere conceptteksten zijn voorgelegd aan een klankbordgroep met deelnemers namens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging van Grondbedrijven (VvG).

Deze handreiking is zorgvuldig tot stand gekomen. Mochten er desondanks onjuistheden in staan, dan verzoeken wij u om die door te geven aan helpdesk.iplo@rws.nl of via www.iplo.nl/contact onder vermelding van 'handreiking kostenverhaal'.

1 Kostenverhaal en financiële bijdragen in de Omgevingswet

1.1 Overzicht kostenverhaal en financiële bijdragen in de Omgevingswet

De Omgevingswet biedt ruimte voor de ontwikkeling van activiteiten in de fysieke leefomgeving. Voor de ontwikkeling van gebieden zal ook de overheid vaak kosten moeten maken, bijvoorbeeld voor de aanleg van openbare voorzieningen, en het wijzigen van het omgevingsplan. De aanleg van voorzieningen vindt in veel gevallen plaats voor rekening van de gemeente. De initiatiefnemers van de ontwikkeling profiteren meer van de aanleg van die voorzieningen dan andere burgers en bedrijven. Om die reden is het gerechtvaardigd om de kosten te verhalen op de initiatiefnemers. Naast de kosten voor de openbare voorzieningen worden ook de overige kosten omgeslagen over alle eigenaren.

De Omgevingswet verplicht overheden om de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen naar evenredigheid te verhalen op de initiatiefnemers die profijt hebben van de aan te leggen openbare voorzieningen.

Anterieure overeenkomst

De overheid (meestal een gemeente) en een initiatiefnemer kunnen een overeenkomst sluiten over kostenverhaal voorafgaand aan het besluit dat de aangewezen activiteit mogelijk maakt: een zogenoemde 'anterieure overeenkomst'. De Omgevingswet biedt daarvoor een grondslag. Naast het kostenverhaal kan ook een vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling worden afgesproken. Dat is een bijdrage voor ontwikkelingen die niet onder het kostenverhaal vallen, maar wel bijdragen aan de kwaliteit van een gebied.

Publiekrechtelijke regeling kostenverhaal

Als er geen overeenkomst tot stand komt, moet het kostenverhaal op een andere manier geregeld worden. Dat kan in het omgevingsplan of in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (afwijking van het omgevingsplan) of een projectbesluit. De gemeente gaat over het omgevingsplan. Een gemeente, een provincie of de minister van BZK kunnen een omgevingsvergunning voor afwijking van het omgevingsplan verlenen. Een waterschap, provincie, of minister kan een projectbesluit vaststellen. Meestal regelt de gemeente het kostenverhaal. Dat kan de gemeente doen door kostenverhaalregels in het omgevingsplan op te nemen of het kostenverhaal te regelen in de omgevingsvergunning.

De overheid mag de kosten alleen verhalen als ze voldoen aan drie criteria: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. Ook moet de locatie het kostenverhaal kunnen dragen. Dat houdt in dat er niet meer kosten worden verhaald dan dat er opbrengsten zijn.

Twee systemen van publiekrechtelijk kostenverhaal

Er zijn op hoofdlijnen twee methoden voor gebiedsontwikkeling: integrale gebiedsontwikkeling en organische gebiedsontwikkeling. Met organisch wordt bedoeld dat er nog onzekerheid is over het eindbeeld en de termijn waarbinnen er gebouwd wordt. Voor beide methoden is een regeling voor kostenverhaal opgenomen in de Omgevingswet. De belangrijkste kenmerken zijn:

Integrale gebiedsontwikkeling

1. Er wordt een tijdvak bepaald in het omgevingsplan.
2. De kosten die verhaald kunnen worden zijn de kosten van het hele gebied die worden omgeslagen over de bouwplannen.
3. De hoogte van de totale kosten wordt begrensd door de totale kosten van het kostenverhaalgebied te vergelijken met de totale opbrengsten. Er mogen niet meer kosten worden verhaald dan er opbrengsten zijn. Deze toets vindt plaats bij de vaststelling van het omgevingsplan.
4. In het omgevingsplan wordt een raming van de kosten en opbrengsten opgenomen.

Organische gebiedsontwikkeling

1. In het omgevingsplan is geen tijdvak bepaald.
2. Kostenverhaal is beperkt tot de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen die nodig zijn in het openbare gebied.

3. De kosten worden begrensd op het niveau van de bouwactiviteit en niet op het niveau van het kostenverhaalsgebied als geheel. Daarvoor wordt kort voor de start van de bouwactiviteit een waardevermeerderingstoets uitgevoerd. Er wordt getoetst aan de waardevermeerdering ten gevolge van de aanvraag voor een te verrichten activiteit. Het te verhalen bedrag mag niet hoger zijn dan de waardevermeerdering op het eigen perceel. Dit voorkomt dat een initiatiefnemer meer moet betalen dan zijn grond in waarde is gestegen.
4. Het omgevingsplan hoeft slechts het maximale kostenverhaal voor het gebied (kostenplafond) te vermelden en de maximale kostenverhaalbijdrage per activiteit.

Afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering

Naast het kostenverhaal kan de gemeente soms een extra financiële bijdrage in rekening brengen. Dat mag alleen als dat geregeld is in het omgevingsplan. Het moet gaan om een bijdrage aan ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving die niet onder kostenverhaal vallen. De ontwikkeling moet tot een in het Omgevingsbesluit aangewezen categorie behoren, bijvoorbeeld de compensatie van het realiseren van te weinig woningen van een bepaalde categorie in het gebied, zoals te weinig sociale huurwoningen. Er gelden een aantal voorwaarden voor deze financiële bijdrage.

Over deze bijdrage mogen ook in een overeenkomst afspraken worden gemaakt.

Posterieuze overeenkomst

Ook nadat in het omgevingsplan een grondslag is gelegd voor het verhalen van de kosten, kunnen de gemeente en de initiatiefnemer een overeenkomst sluiten over kostenverhaal. Dat noemt men in de praktijk de 'posterieuze overeenkomst'. In dat geval moet de gemeente de regels over kostenverhaal in het omgevingsplan in acht nemen.

Kostenverhaalbeschikking

Als geen overeenkomst is gesloten loopt het verhalen van de kosten via een kostenverhaalbeschikking. Die is gebaseerd op de regels over kostenverhaal in het omgevingsplan of voorschriften over kostenverhaal in de omgevingsvergunning of het projectbesluit. Zodra een initiatiefnemer aan de slag wil, vraagt hij het bevoegd gezag om die beschikking. Pas na betaling mag een initiatiefnemer gaan bouwen. Het bevoegd gezag en de initiatiefnemer kunnen afspraken maken over betaling in termijnen.

In de beschikking wordt ook de afdwingbare financiële bijdrage opgenomen.

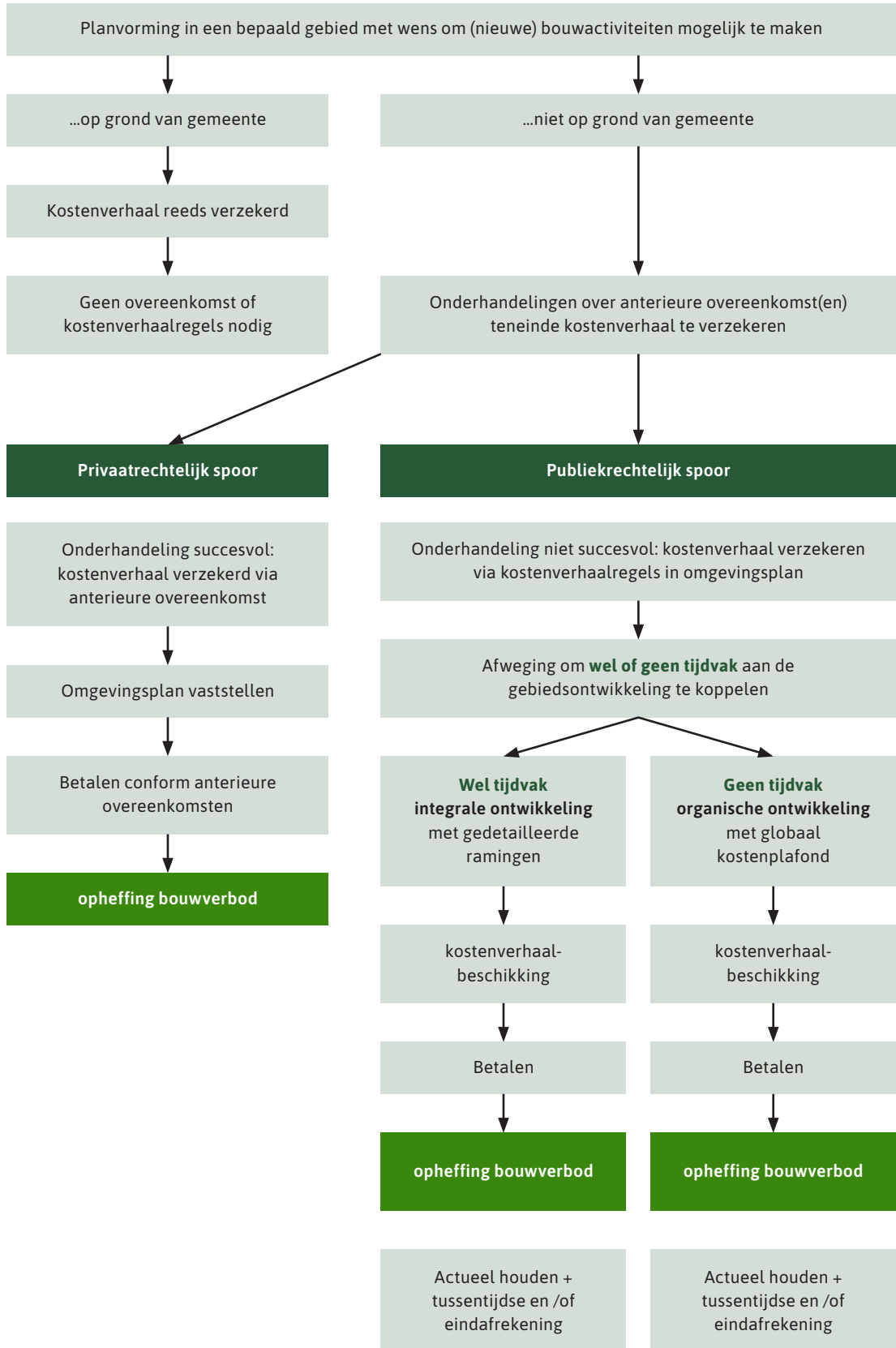
Eindafrekening

Omdat het bij betaling vaak nog om geraamde kosten gaat, kunnen de werkelijke kosten aanzienlijk afwijken. Ter bescherming van de eigenaar bepaalt de Omgevingswet dat die dan niet hoeft bij te betalen, maar soms wel geld terugkrijgt. Als bij de eindafrekening blijkt dat de verhaalde kosten hoger zijn dan de daadwerkelijk gemaakte kosten, vindt een evenredige terugbetaling plaats. De gemeente mag een meevaller van maximaal 5% van de betaalde bijdrage houden. Zowel bij organische ontwikkeling als bij integrale ontwikkeling met een langjarig tijdvak kan de eindafrekening lang op zich laten wachten. Degene die betaald heeft kan daarom vanaf vijf jaar na de betaling om een eindafrekening voor zijn betaalde bijdrage vragen.

Digitalisering

Een belangrijke verandering is de voortgezette digitalisering. In tegenstelling tot het exploitatieplan, moeten kostenverhaalregels in het omgevingsplan digitaal conform standaarden worden opgesteld en vastgesteld. Die eis geldt ook voor het projectbesluit en zal op termijn ook gaan gelden voor de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit, die voorziet in een kostenverhaalplichtige activiteit. Voor de anterieure en posterieuze overeenkomst en de kostenverhaalbeschikking zijn er nog geen plannen voor digitalisering.

Overzicht kostenverhaal in de Omgevingswet



1.2 Juridische grondslagen en plaats van kostenverhaal bij locatieontwikkeling

Voor afdwingbaar kostenverhaal door de overheid is een wettelijke grondslag nodig. Voor aangewezen bouwactiviteiten levert de Omgevingswet die in artikel 13.11 van Afdeling 13.6 (kostenverhaal).

Maar ook voor vrijwillige overeenkomsten over kostenverhaal bij locatieontwikkeling is een wettelijke basis nodig. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat er voor kostenverhaal voor gebiedsontwikkeling – toen onder de Wet op de ruimtelijke ordening – sprake is van een gesloten stelsel.¹ Alleen kosten waarvoor die wet een grondslag bood, mochten middels een overeenkomst worden verhaald. Dat geldt ook onder de Omgevingswet. Een wettelijke grondslag is nodig voor het overeenkomen van verplichtingen tot betaling van geldbedragen voor gebiedsontwikkeling. Zonder die grondslag zijn de contractuele mogelijkheden beperkt en kunnen overeenkomsten aanleiding tot veel discussie geven. Daarom is in de Omgevingswet in artikel 13.13 een specifieke grondslag voor een anterieure overeenkomst over kostenverhaal bij locatieontwikkeling opgenomen. Deze grondslag dient de rechtszekerheid en geeft een duidelijke afbakening van het kostenverhaal.

Artikel 13.22 van de Omgevingswet biedt aanvullend een grondslag voor afspraken over een vrijwillige financiële bijdrage voor ontwikkelingen van een gebied. Die gaat over andere kosten dan de kosten die verhaald worden via de anterieure overeenkomst over kostenverhaal. Deze bijdrage kan vrijwillig worden overeengekomen en moet een basis vinden in een omgevingsvisie of programma. Hoofdstuk 6 behandelt deze overeenkomst.

1.3 Relatie met andere vormen van kostenverhaal

Baatbelasting

De gemeente beschikt nog over een andere vorm van kostenverhaal die raakvlakken heeft met het kostenverhaal in de Omgevingswet. Dat betreft de baatbelasting. De baatbelasting is een belasting die de gemeenteraad kan invoeren om de kosten van voorzieningen van openbaar nut om te slaan over alle eigenaren van onroerende zaken die baat hebben bij de voorziening. De baatbelasting wordt in de praktijk vaak toegepast bij de aanleg van rioleringen in het buitengebied.

Het verhalen van kosten via de regeling 'kostenverhaal' in de Omgevingswet heeft voorrang op de baatbelasting. De Gemeentewet bepaalt dat de baatbelasting niet kan worden toegepast als toepassing van de regeling kostenverhaal mogelijk is.²

Ook wordt een baatbelasting niet opgelegd aan een belastingplichtige die al bij overeenkomst de betreffende kosten heeft voldaan of die zal voldoen.

De verhouding tussen de baatbelasting en de afdwingbare financiële bijdrage is niet geregeld. Aangenomen mag worden dat bij het laatst te nemen besluit rekening wordt gehouden met de al eerder betaalde bijdrage. Anders zou sprake zijn van twee keer betalen voor hetzelfde.

Andere wettelijke regelingen

Andere specifieke wettelijke regelingen van kostenverhaal hebben voorrang op de regeling van kostenverhaal in afdeling 13.6 van de Omgevingswet. Dat geldt bijvoorbeeld voor specifieke regelingen over de kosten van infrastructuur voor energievoorzieningen en afdeling 13.2 van de Omgevingswet over kostenverhaal bij verontreiniging van de fysieke leefomgeving.

¹ Hoge Raad 2 mei 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF2848, Verhaal van planschade Nunspeet.

² Artikel 222 lid 1 Gemeentewet.

Gemeentelijke praktijk

In de praktijk komen er buiten het verhalen van de kosten op grond van afdeling 13.6 van de Omgevingswet, ook nog een aantal vormen van kostenverhaal voor zonder specifieke wettelijke grondslag. Als afdeling 13.6 kan worden toegepast, is kostenverhaal op een andere grondslag niet toegestaan. De regeling in 13.6 is uitputtend bedoeld voor het daarin geregelde kostenverhaal. Aan kostenverhaal zonder specifieke wettelijke grondslag zijn in de rechtspraak strenge eisen gesteld. Gedoeld wordt op het verhalen van kosten naar aanleiding van een vergunning of ontheffing, gerelateerd aan een verordening of bestemmingsplan. Voorbeelden daarvan zijn de kosten van het maken van een inrit, of de betaling van een bedrag aan de gemeente als niet kan worden voldaan aan een herplantplicht van bomen of het realiseren van voldoende parkeerruimte op eigen terrein. Als de daarmee gemoeide kosten niet worden veroorzaakt door een kostenverhaalplichtige activiteit, blijft deze vorm van kostenverhaal dus mogelijk naast de toepassing van de kostenverhaalregeling in de Omgevingswet. Een omgevingsplan kan dus een vergunningstelsel bevatten, waarbij in bepaalde gevallen financiële voorschriften aan de vergunning worden verbonden die leiden tot het verhalen van kosten. Er moet dan uiteraard worden voldaan aan de in de rechtspraak ontwikkelde eisen. De huidige praktijk voor het verhalen van kosten gerelateerd aan het maken van een inrit, een herplantplicht of het voorzien in voldoende parkeerruimte kan dus worden voortgezet.

De hierboven genoemde eisen gelden ook voor kostenverhaal zonder wettelijke grondslag via een overeenkomst. Zonder grondslag is het verhalen van kosten via overeenkomsten slechts beperkt mogelijk, gelet op jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Hoge Raad.

1.4 Verschillen Omgevingswet met Wet ruimtelijke ordening

Deze paragraaf toont de belangrijkste verschillen tussen de regeling in de Omgevingswet en de regeling in de Wro.

Kostenverhaal

- Het kostenverhaal is verbonden aan een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit. Onder de Wro was het verbonden aan een bestemmingsplan, omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan of toepassing van een wijzigingsbevoegdheid in het omgevingsplan.
- De verplichting uit de Wro om een expliciet besluit te nemen dat kostenverhaal anderszins verzekerd is, is vervallen.
- Onder de Wro kon bij een uit te werken bestemmingsplan volstaan worden met een globale regeling van het kostenverhaal in het exploitatieplan. De Omgevingswet kent niet meer de figuur van een uitwerkingsbevoegdheid. De mogelijkheid om het kostenverhaal op deze wijze globaal te regelen is vervallen. De Omgevingswet kent niet meer de planfiguur "exploitatieplan". Kostenverhaal wordt geïntegreerd in het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In plaats van een exploitatieplan komen kostenverhaalregels in het omgevingsplan of kostenverhaalvoorschriften in de omgevingsvergunning of het projectbesluit.
- Naast een gemeente, een provincie of de minister kan ook een waterschap te maken krijgen met kostenverhaal, namelijk bij een projectbesluit.
- De lijst van aangewezen bouwactiviteiten, waarbij kostenverhaal wordt toegepast, is verruimd met bijbehorende gebouwen van meer dan 1500 m².
- De kostensoortenlijst is verruimd met de aanleg van:
 - Warmtenetwerken,
 - Gebouwde fietsenstallingen,
 - Faciliteiten voor ondergrondse opslag van huishoudelijk afval.
- In het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of het projectbesluit dienen regels over de eindafrekening van de kosten te worden opgenomen. Bij een exploitatieplan was dit niet noodzakelijk.

- Er is geen verplichting meer tot periodieke herziening van de regels over het verhalen van de kosten.
- De Omgevingswet maakt geen onderscheid tussen structurele en niet-structurele wijzigingen van de kostenverhaalregels in het omgevingsplan.
- Het kostenverhaal kan nog steeds geregeld worden in een overeenkomst. De Omgevingswet maakt echter geen formeel onderscheid meer tussen een anterieure en een posterieure overeenkomst.
- Er is geen mogelijkheid voor een intergemeentelijk kostenverhaalsgebied. Onder de Wro kon een intergemeentelijk exploitatieplan worden vastgesteld.
- Er is een regeling voor organische gebiedsontwikkeling toegevoegd.
- Voor organische gebiedsontwikkeling hoeven alleen de waarderingen voor de gronden waar openbare voorzieningen worden gerealiseerd als kostenpost opgenomen te worden.
- Bij organische ontwikkeling kunnen de kosten en bijdrage per activiteit op hoofdlijnen worden vastgelegd in het omgevingsplan en hoeft dit pas bij de aanvraag van de activiteit geconcretiseerd te worden.
- Het toedelen van globale functies aan locaties wordt bij organische ontwikkeling eenvoudiger. Bij het vaststellen van het omgevingsplan hoeft namelijk nog geen gedetailleerde raming van het kostenverhaal bekend te zijn.
- De kosten worden verdeeld naar rato van de opbrengsten. Dat hoeft niet meer te gebeuren op basis van uitgiftecategorieën en gewogen eenheden.
- De verplichte macroaftopping is beperkt tot integrale gebiedsontwikkeling. Voor de waardering van de gronden is sprake van meer keuzevrijheid: de waardering op grond van de Ontheffingswet is niet langer verplicht. Er zijn voor de inbrengwaarde twee waarderingmethoden toegestaan: raming van de werkelijke waarde (taxatie) of het gebruik van de WOZ-waarde.
- De inning van het kostenverhaal loopt via een kostenverhaalbeschikking in plaats van een omgevingsvergunning voor bouwen.
- Het moment en de wijze van eindafrekening is niet langer voorgeschreven.
- Initiatiefnemers kunnen vanaf vijf jaar na betaling een individuele eindafrekening vragen.

Overige wijzigingen ten opzichte van het exploitatieplan uit de Wro

- Regels over locatie-eisen, fasering van activiteiten en koppelingen tussen activiteiten zijn niet meer gekoppeld aan kostenverhaal of bouwplannen. Zij kunnen zelfstandig in het omgevingsplan worden opgenomen.
- Regels over woningbouwcategorieën kunnen voor bouwplannen worden opgenomen in het omgevingsplan, los van kostenverhaal.
- De inhoud en reikwijdte van de regels over woningbouwcategorieën is verruimd.
- De regels uit de doelgroepenverordening en de verordening middenhuur moeten worden gesteld in het omgevingsplan.

Vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling

Dit is de opvolger van de vrijwillige financiële bijdrage in een anterieure overeenkomst over grondexploitatie onder de Wro.

- De onderbouwing is verruimd: van structuurvisie naar omgevingsvisie of programma.
- Het toepassingsbereik is anders: naast aangewezen bouwplannen kan er ook bij toelating van andere activiteiten een overeenkomst over een financiële bijdrage gesloten worden. Dit is ruimer dan overeenkomsten over grondexploitatie.
- De reikwijdte is mogelijk ruimer: het betreft een financiële bijdrage voor ontwikkeling van een gebied. Onder de Wro betrof het een financiële bijdrage voor alleen ruimtelijke ontwikkelingen. De beperking tot 'ruimtelijk' is weggefallen.

Afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering

Nieuw is de mogelijkheid van een afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering.

2 Grondbeleid en de Omgevingswet

2.1 Instrumenten van het grondbeleid

Grondbeleid is geen op zichzelf staand doel, maar een middel voor het uitvoeren van het ruimtelijke beleid. Rijk, provincies en gemeenten maken plannen, bijvoorbeeld voor woningbouw, aanleg van bedrijventerreinen, het vernieuwen van de landbouw en de energietransitie. Het doel van het grondbeleid is dat grond in voldoende mate en tijdig ter beschikking komt om deze plannen uit te voeren.

Bij het uitvoeren van het grondbeleid maakt de overheid gebruik van twee soorten instrumenten:

1. Instrumenten die het mogelijk maken de eigendom van de grond te verkrijgen en/of beperkte rechten op de grond te wijzigen of te beëindigen. Deze instrumenten stellen de overheid in staat om eigenaren die het door de overheid gewenste gebruik niet kunnen willen of realiseren uit te kopen, beperkt zakelijke rechten af te kopen en de verkaveling in gebieden met sterk versnipperd grondeigendom aan te passen.
2. Instrumenten waarmee de overheid de kosten kan verhalen die zij moet maken om een gebied geschikt te maken voor het beoogde gebruik, zoals wonen, bedrijvigheid of recreatie. Dit betreft een breed pakket van kosten: van de kosten van het opstellen van ruimtelijke plannen en het saneren van de bodem tot en met het inrichten van de openbare ruimte en het aanleggen van voorzieningen.

Het heeft de voorkeur dat de overheid en de grondeigenaren vrijwillig afspraken maken over koop of ruil van grond dan wel bijdragen aan overheidsinvesteringen. In dat geval sluit de overheid op basis van het privaatrecht een overeenkomst met de eigenaren. Lukt het niet om vrijwillige afspraken te maken, dan beschikt de overheid op basis van de Omgevingswet over mogelijkheden om overdracht van het eigendomsrecht en bijdragen aan overheidsinvesteringen eventueel ook af te dwingen.



Instrumenten van het grondbeleid

2.2 Relatie met de kerninstrumenten van de Omgevingswet

De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten:

- Omgevingsvisie
- Programma
- Omgevingsplan, omgevingsverordening en waterschapsverordening (decentrale regels)
- Algemene rijksregels
- Omgevingsvergunning
- Projectbesluit

De verplichting tot kostenverhaal is in de Omgevingswet gekoppeld aan drie kerninstrumenten: een wijziging van het omgevingsplan, een projectbesluit of een omgevingsvergunning.

Rijk, provincie en gemeenten zijn bevoegd om in een anterieure overeenkomst over bouwactiviteiten afspraken te maken over een vrijwillige financiële bijdrage aan de ontwikkeling van een gebied. De onderbouwing van de financiële bijdrage moet worden opgenomen in de kerninstrumenten omgevingsvisie of programma.

Alleen de gemeente is bevoegd om bij bouwactiviteiten de regeling voor afdwingbare (publiekrechtelijke) financiële bijdragen toe te passen. Daarvoor moet de gemeente in het kerninstrument omgevingsplan regels opnemen.

De relatie tussen kostenverhaal en financiële bijdragen en de kerninstrumenten staat in de volgende tabel.

kerninstrument	instrument kostenverhaal of financiële bijdrage
omgevingsvisie programma	<ul style="list-style-type: none">• onderbouwing vrijwillige financiële bijdrage (verplicht in omgevingsvisie of programma)• onderbouwing afdwingbare financiële bijdrage (facultatief)• onderbouwing vrijwillige financiële bijdrage (verplicht in omgevingsvisie of programma)• onderbouwing afdwingbare financiële bijdrage (facultatief)
omgevingsplan	<ul style="list-style-type: none">• kostenverhaalregels• regels afdwingbare financiële bijdrage (facultatief)
projectbesluit	<ul style="list-style-type: none">• kostenverhaalvoorschriften in projectbesluit of toevoegen kostenverhaalregels aan omgevingsplan
omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit	<ul style="list-style-type: none">• kostenverhaalvoorschriften in vergunning

Relatie kostenverhaal en financiële bijdragen met de kerninstrumenten

3 Locatie-ontwikkeling onder de Omgevingswet

Uitvoeringsstrategie

Bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen zal de overheid per locatie een uitvoeringsstrategie bepalen. Er zijn grofweg drie modellen voor het ontwikkelen van bouwlocaties:

- a. actief grondbeleid, waarbij de overheid grond koopt, bouw- en woonrijp maakt en als bouwkavels voor de verkoop aanbiedt.
- b. publiek-private samenwerking, waarbij de overheid grond koopt en inbrengt in een gezamenlijke onderneming met een ontwikkelaar.
- c. faciliterend grondbeleid, waarbij de overheid alleen of vooral stuurt via de regels en voorschriften in het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

De kernvraag bij het kiezen van een uitvoeringsstrategie is hoe sterk de overheid wil sturen op de kwaliteit van de locatie en het tempo van realisatie daarvan. Dat hangt vooral af van:

- de maatschappelijke- en beleidsdoelen die de locatie dient.
- de belangstelling van marktpartijen voor de locatie.
- de financiële ruimte van de overheid en de financiële risico's die de ontwikkeling van de locatie met zich meebrengt.
- de grondposities die de overheid op de locatie heeft.

In het algemeen is een actief grondbeleid gewenst op locaties die maatschappelijk belangrijk zijn, maar die slecht in de markt liggen. Hier zullen nieuwe ontwikkelingen niet als vanzelf tot stand komen. Faciliterend grondbeleid is daarentegen een goede optie voor locaties die van maatschappelijk belang zijn, maar die goed in de markt liggen. Hier zijn marktpartijen graag bereid de ontwikkelingen te realiseren. Daardoor kan de overheid ermee volstaan regels te stellen en kostenverhaal toe te passen.

De Omgevingswet biedt instrumenten voor alle vormen van grondbeleid. Grondbeleid is maatwerk. In de praktijk verschillen locaties sterk van elkaar. Daarbij hebben de bouwprojecten binnen locaties vaak sterk verschillende grondopbrengsten. Het komt daardoor veel voor dat gemeenten kiezen voor een combinatie van actief en faciliterend grondbeleid. Dat staat ook wel bekend als situationeel grondbeleid.

Inzet van de instrumenten voor grondbeleid

Hierna volgt een toelichting op instrumenten uit de Omgevingswet die de overheid kan inzetten bij:

- a. Faciliterend grondbeleid
- b. Publiek-private samenwerking en
- c. Actief grondbeleid.

Ad a) Faciliterend grondbeleid

Gemeenten kunnen kiezen voor een faciliterend (ook wel passief) grondbeleid en volop ruimte geven aan private initiatieven. De gemeente is dan geen eigenaar of ondernemer op de grondmarkt, maar kan wel invloed uitoefenen op wat er met die grond gebeurt. Hiervoor gebruikt de gemeente instrumenten als het omgevingsplan of een overeenkomst. In veel gevallen sluit de gemeente met de initiatiefnemer voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan een anterieure overeenkomst over het kostenverhaal en vrijwillige financiële bijdragen. Mocht dat niet lukken, dan neemt de gemeente kostenverhaalregels op in het omgevingsplan. In dat geval is de eigenaar verplicht een kostenverhaalbijdrage te betalen voordat met de bouwwerkzaamheden een aanvang mag worden gemaakt.

De gemeente draagt met faciliterend grondbeleid minder risico dan bij actief grondbeleid of PPS. De marktpartijen zijn en blijven eigenaar van de grond.

ad b) Publiek-Private Samenwerking (PPS)

Bij het ontwikkelen van locaties is het ook mogelijk om te kiezen voor een publiek/privaat samenwerkingsmodel. In dat geval richten de gemeente en de marktpartijen een gezamenlijke onderneming op om de bouwlocatie te ontwikkelen. Deze onderneming is bijvoorbeeld een Grondexploitatie Maatschappij. Dat betekent dat de kosten en opbrengsten op de grond, en daarmee de risico's en de winsten, gedeeld worden. Ook hier worden afspraken gemaakt over de toekomstige prijsberekening van grond, maar omdat er een gedeelde verantwoordelijkheid is voor de grondexploitatie, zijn er wel meer mogelijkheden om tussentijds de plannen en prijzen bij te stellen. Het idee achter de PPS is dat de gemeente en de marktpartijen de risico's delen, oftewel de winst en het verlies. In de oprichtingsakte van de PPS wordt vastgelegd hoe kosten en opbrengsten over de partijen worden verdeeld. Kostenverhaal is bij een PPS meestal niet nodig. In de meeste gevallen legt de Grondexploitatie Maatschappij het gehele gebied aan en worden de kosten van het inrichten van de openbare ruimte en het aanleggen van publieke voorzieningen betaald uit de opbrengsten van de gronden.

Bij PPS kan de gemeente aanvullend gebruik maken van de instrumenten voor grondverwerving, zoals het voorkeursrecht en onteigening om gronden te verwerven van grondeigenaren die niet willen of kunnen meedoen in de PPS.

Ad c) Actief grondbeleid

In de omgevingsvisie en de uitwerking ervan in een programma wordt de relatie tussen het ruimtelijk beleid en de projecten voor gebiedsontwikkeling gelegd.

Bij het traditionele model heeft de gemeente een hoofdrol en verwerft die de gronden zelf. Om de grond te verwerven kan de gemeente gebruik maken van drie instrumenten:

- Vrijwillige verwerving
- Vestiging van voorkeursrecht
- Onteigening

Wanneer de gemeente de zeggenschap heeft over de grond, kan ze het ontwerp van de inrichting en verkaveling opstellen en het omgevingsplan in procedure brengen.

De gemeente kan zelf beslissen wie de grond mag kopen om daar bebouwing te realiseren. Daarbij geldt wel als voorwaarde dat alle gegadigden een kans moeten krijgen om de grond te kopen, dat de selectiecriteria vooraf bekend zijn gemaakt en dat de beoordeling openbaar is. In het traditionele model zorgt de gemeente zelf ervoor dat de grond geschikt wordt om op te bouwen. De gemeente egaliseert de grond en legt bijvoorbeeld riolering en wegen aan, zodat een bouwende partij woningen kan realiseren.

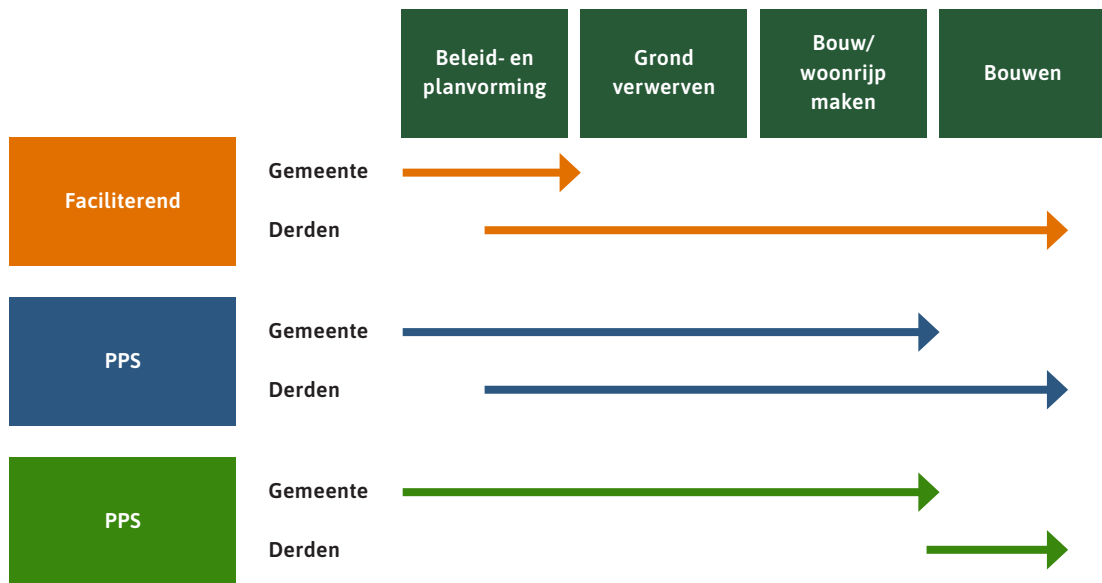
De grond wordt in bouwrijpe staat verkocht aan een partij, die zorgt voor de bouw van de woningen en de verdere ontwikkeling. Kostenverhaal is bij actief grondbeleid niet nodig. De kosten die de gemeente maakt worden betaald uit de opbrengsten van de verkoop van de bouwgrond.

Combinaties

Gemeenten passen de instrumenten van het grondbeleid echter ook wel naast elkaar toe, bijvoorbeeld om grond in handen te krijgen op strategische plekken.

Schematische weergave vormen van grondbeleid

Het onderstaande schema laat zien dat de gemeente bij faciliterend grondbeleid het accent op de fase van beleids- en planvorming zal leggen. In die fase stelt de gemeente de kaders vast waarbinnen grondeigenaren hun plannen kunnen uitvoeren. In de daaropvolgende fasen zal de gemeente ermee volstaan de bouwplannen van private partijen te toetsen. Bij PPS en actief grondbeleid blijft de gemeente langer actief en nemen private partijen het stokje pas in de fase van de bouw van de gemeente over.



Inzet van gemeenten en derden bij verschillende vormen van grondbeleid (Bron: Deloitte, VNG, ministerie van BZK en VvG (2018), Handreiking grondbeleid voor raadsleden (herzien))

4 De anterieure fase

4.1 Inleiding

In veel gevallen gaan gemeente en eigenaren of ontwikkelaars in overleg over de ontwikkeling van een locatie. Dat mondt vaak uit in een overeenkomst over de ontwikkeling. Voor beide partijen geeft dat zekerheid over belangrijke aspecten. De overeenkomst gaat over kostenverhaal (zie hoofdstuk 5) en kan ook gaan over financiële bijdragen (zie hoofdstuk 6 en 7). Gewoonlijk wordt als tegenprestatie voor de betaling van het kostenverhaal en de financiële bijdragen overeengekomen dat het bestuursorgaan een besluit in procedure brengt dat realisatie van het project mogelijk maakt. De overeenkomst regelt meestal ook veel andere zaken over de locatieontwikkeling. Voorbeelden zijn de stedenbouwkundige opzet en verkaveling, programmering, woningtypes, woningbouw-categorieën, proces, tijdpad, fasering, koppelingen, locatie-eisen, verdeling werkzaamheden en toezicht, voorleggen bestekken, vorm van aanbesteding, levering van gronden, vestigen van beperkte rechten en algemene bepalingen over ontbinding, boetes, schade, et cetera. De term anterieur (voorafgaand) verwijst naar een overeenkomst die gesloten wordt in de fase voorafgaand aan het toelaten van de ontwikkeling in een omgevingsplan of met een projectbesluit of omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Met de term posterieur (nadien) wordt een overeenkomst aangeduid die gesloten wordt na het besluit tot toelaten.

De term anterieure overeenkomst zoals hier gebruikt dekt een groot aantal overeenkomsten en vormen van samenwerking.

4.2 Rol van de gemeenteraad

De anterieure overeenkomst wordt gesloten voordat de ontwikkeling in een omgevingsplan of met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit mogelijk wordt gemaakt. Het sluiten van overeenkomsten is in de Gemeentewet voorbehouden aan burgemeester en wethouders. Er zijn echter nog twee andere partijen die belang hebben bij de overeenkomst: namelijk derden, zoals omwonenden en de gemeenteraad.

Burgemeester en wethouders zijn bevoegd tot het sluiten van de overeenkomst. Echter, de gemeenteraad beslist over de wijziging van het omgevingsplan³ of geeft (bindend) advies over de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor gevallen die ze zelf heeft aangewezen. Uit de jurisprudentie onder de Wro kan worden afgeleid dat een gemeenteraad formeel niet is gebonden aan een anterieure overeenkomst bij het vaststellen van een wijziging van het omgevingsplan of het geven van een bindend advies bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Dat is ook niet wenselijk. Bij het nemen van het planologisch besluit moeten alle belangen worden afgewogen en worden bezien of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Onder het oude recht heeft de rechter daarover de volgende uitspraak gedaan, die naar verwachting ook van belang is voor de Omgevingswet:

“Een overeenkomst kan niet leiden tot een verplichting van de gemeenteraad om de gronden een bestemming te geven die de raad niet in overeenstemming acht met een goede ruimtelijke ordening. De definitieve beslissing over een bestemmingsplan kan, mede afhankelijk van alle in de loop van de procedure naar voren gekomen feiten en belangen – ook de mogelijke belangen van derden – anders uitvallen dan bij het sluiten van de overeenkomst is ingeschat.”⁴

Blijkens jurisprudentie kan de gemeenteraad echter niet zonder meer de anterieure overeenkomst terzijde schuiven. Dat een overeenkomst is gesloten, is een omstandigheid die de raad bij de vaststelling van het besluit in zijn overwegingen moet betrekken.

³ Tenzij de gemeenteraad de bevoegdheid voor de betreffende wijziging van het omgevingsplan heeft overgedragen aan burgemeester en wethouders. Artikel 2.8 van de Omgevingswet maakt die delegatie mogelijk.

⁴ ECLI:NL:RVS:2017:3000.

In de praktijk blijkt de anterieure overeenkomst een sterke invloed te hebben op de daaropvolgende besluitvorming. De overeenkomst blijkt de speelruimte van de gemeenteraad en de invloed van belanghebbenden aanzienlijk te beperken, ook wanneer de overeenkomst strijdig is met eerder door de gemeenteraad vastgesteld beleid.

Om het proces van locatieontwikkeling en anterieure overeenkomsten te sturen kan de gemeenteraad beleidskaders opstellen waarbinnen burgemeester en wethouders kunnen opereren. Dat kunnen kaders zijn voor het proces van locatieontwikkeling en kaders voor anterieure overeenkomsten.

Burgemeester en wethouders behoren in de anterieure overeenkomst op te nemen, dat zij een inspanningsverplichting aangaan en behoren een voorbehoud te maken ten aanzien van nog te nemen besluiten.

Burgemeester en wethouders moeten de gemeenteraad betrekken bij belangrijke voornemens. In hoeverre een bepaalde anterieure overeenkomst daaronder valt mag het college bepalen. Als de anterieure overeenkomst over een locatieontwikkeling gaat, die strijdig is met gemeentelijk beleid en niet in de omgevingsvisie past, ligt het betrekken van de raad voor de hand.

De Gemeentewet biedt in dit kader handvatten. Het college is verplicht om, als de raad daarom vraagt of wanneer de overeenkomst ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente, de gemeenteraad het ontwerpbesluit tot het aangaan van de overeenkomst toe te zenden met inbegrip van de overeenkomst en toelichting op de overeengekomen bijdragen. De gemeenteraad kan dan wensen en bedenkingen kenbaar maken.⁵

Daarnaast heeft de gemeenteraad het budgetrecht. Als de afspraken in de anterieure overeenkomst nog niet toegewezen budget vergen, is het de gemeenteraad die daarover beslist.

4.3 Participatie

Bij het besluit tot het toelaten van een ontwikkeling zijn ook omwonenden en andere belanghebbenden betrokken. Die zijn geen partij bij de anterieure overeenkomst, maar wel betrokken bij het besluit en de inrichting van het gebied. Tijdens de behandeling van de Omgevingswet in de Tweede en Eerste Kamer is keer op keer door de minister het belang van goede participatie benadrukt. Daarbij heeft de minister vastgehouden aan de opvatting dat gemeenten op dit punt maatwerk moeten kunnen leveren.

De Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en de Omgevingsregeling bevatten eisen, die erop neerkomen dat omwonenden en andere belanghebbenden bij de voorbereiding van een wijziging van het omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit betrokken moeten worden. Om participatie recht te doen moet deze zo in de anterieure fase worden ingepast, dat er in de anterieure overeenkomst rekening mee gehouden kan worden. Het is aan het college om dat vorm te geven.

4.4 Proces van locatieontwikkeling

Gezien de rol van de gemeenteraad en het belang van participatie is het wenselijk de gemeenteraad en omwonenden in het beginstadium te betrekken bij de planontwikkeling. Bijvoorbeeld door participatie te organiseren over de uitgangspunten voor de locatieontwikkeling en die te bespreken met de gemeenteraad, waarna de gemeenteraad een kader vaststelt voor de ontwikkeling. Op basis daarvan kunnen burgemeester en wethouders onderhandelen met de betrokken eigenaren en ontwikkelaars over samenwerking of over een anterieure overeenkomst. Zo'n werkwijze doet recht aan het belang van participatie in de Omgevingswet.

⁵ Artikelen 160 lid 1 onder e en 169 lid 4 Gemeentewet.

5 Anterieuere overeenkomst kostenverhaal

5.1 Soorten anterieuere overeenkomsten in de Omgevingswet

Kostenverhaal

De Omgevingswet biedt in artikel 13.13, eerste lid, een expliciete grondslag voor een anterieuere overeenkomst over het kostenverhaal bij locatieontwikkeling: “De rechtspersoon waarvan het bestuursorgaan een orgaan is, kan met degene die kosten is verschuldigd een overeenkomst aangaan over kostenverhaal.” De term anterieuere (voorafgaand) wordt gebruikt omdat de overeenkomst voorafgaat aan een besluit tot wijziging van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit dat de ontwikkeling mogelijk maakt.

Artikel 13.13 Omgevingswet biedt uitsluitend een grondslag voor afspraken over de in artikel 13.11 bedoelde kostensoorten. Uit de tekst van de bepaling volgt dat de overeenkomst op grond van artikel 13.13 geacht wordt de kosten van alle in het Omgevingsbesluit aangewezen kostensoorten te dekken. De kostensoorten worden besproken in paragraaf 10.3 en 10.4.

Vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling

Daarbovenop biedt artikel 13.22 Omgevingswet de grondslag voor een vrijwillige financiële bijdrage over ontwikkelingen van een gebied als bedoeld in dat artikel (zie hoofdstuk 6). Dat is een andere overeenkomst dan de overeenkomst over kostenverhaal. Beide onderwerpen kunnen in één overeenkomst gecombineerd worden. Onder de Wro maakte de vrijwillige financiële bijdrage ruimtelijke ontwikkeling nog deel uit van de anterieuere overeenkomst, maar dat is onder de Omgevingswet niet meer zo.

Afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering

Artikel 13.23 uit de Omgevingswet voorziet in de mogelijkheid van een op het omgevingsplan gebaseerde afdwingbare financiële bijdrage voor ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De ontwikkelingen waarvoor dit instrument kan worden ingezet kunnen een overlap vertonen met de vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling. Uit de Omgevingswet volgt dat over afdwingbare financiële bijdragen gecontracteerd mag worden in de anterieuere fase.⁶

Overige onderwerpen

De Omgevingswet biedt geen specifieke grondslag voor afspraken over andere onderwerpen bij locatieontwikkeling, zoals locatie-eisen. Dat is anders dan onder de Wro. Die verschaft een basis voor alle afspraken die vallen onder grondexploitatie. Het maken van zulke afspraken wordt niet uitgesloten door de Omgevingswet, maar die mogen de publiekrechtelijke bevoegdheden niet doorkruisen. Als de locatie-eisen, waarover contractuele afspraken zijn gemaakt, worden opgenomen in het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit of het projectbesluit, zal geen sprake zijn van doorkruising.

Combineren

In de praktijk zullen de afspraken over kostenverhaal, de vrijwillige financiële bijdrage, de afdwingbare financiële bijdrage en de overige afspraken gecombineerd worden in één overeenkomst. Het is dan wel uit een oogpunt van rechtszekerheid aan te raden de grondslag duidelijk te vermelden.

Op een anterieuere overeenkomst over kostenverhaal of de financiële bijdrage is aanvullend het overeenkomstenrecht in het Burgerlijk Wetboek van toepassing. Via de schakelbepaling in artikel 3.14 van het Burgerlijk Wetboek gelden voor bestuursorganen tevens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur uit de Algemene wet bestuursrecht.

Overigens is de contractsvrijheid niet onbeperkt. De gemeente moet ook rekening houden met bepalingen uit andere wetten, zoals de Huisvestingswet.

⁶ Artikel 13.24 aanhef en onder c Omgevingswet.

5.2 Begrenzing anterieure overeenkomst kostenverhaal

De grondslag voor een anterieure overeenkomst kostenverhaal is in artikel 13.13 van de Omgevingswet op twee manieren begrensd. In de eerste plaats zijn de kostensoorten begrensd. Artikel 13.13 verwijst naar de verschuldigde kosten. Daarmee worden alleen de in artikel 13.11 van de Omgevingswet genoemde kostensoorten bedoeld. Dat zijn de kostensoorten van de kostensoortenlijst in het Omgevingsbesluit.⁷ In de tweede plaats is het toepassingsbereik begrensd. Dat volgt uit de zinsnede in artikel 13.13 over “verschuldigde kosten” die verwijst naar het artikel over de aangewezen activiteiten. Alleen voor in het Omgevingsbesluit aangewezen activiteiten kan de anterieure overeenkomst kostenverhaal worden gesloten.

Verskil met Wro

In de Wro was er een koppeling met het begrip ‘grondexploitatie’. Dat kwam op vrijwel hetzelfde neer, maar is in de jurisprudentie recent ruimer uitgelegd dan de wetgever had voorzien.⁸ Onder de Omgevingswet is die ruime uitleg niet meer mogelijk. De Omgevingswet en het Omgevingsbesluit maken het sluiten van een overeenkomst over kostenverhaal alleen mogelijk voor de volgende activiteiten (bouwplannen)⁹:

- a. De bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- b. De bouw van een of meer hoofdgebouwen anders dan gebouwen met een woonfunctie;
- c. De uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- d. De bouw van een gebouw dat geen hoofdgebouw als bedoeld onder b is met ten minste
- e. M² bruto-vloeroppervlakte;
- f. De verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een woonfunctie tot gebouwen met een woonfunctie, mits het ten minste tien woonfuncties betreft;
- g. De verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een kantoorfunctie, een winkelfunctie of een bijeenkomstfunctie voor het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse tot gebouwen met een of meer van deze gebruiksfuncties, mits de cumulatieve bruto-vloeroppervlakte van de nieuwe gebruiksfuncties ten minste 1.500 m² bedraagt.

Hoewel de anterieure overeenkomst kostenverhaal dus formeel begrensd is in de Omgevingswet, komt deze begrenzing in de praktijk overeen met de uitleg onder de Wro tot 2019.

5.3 Inhoud anterieure overeenkomst kostenverhaal

Kostenverhaal

De overeenkomst moet afspraken bevatten over kostenverhaal. De wet stelt geen eisen aan de inhoud van de afspraken over kostenverhaal. Partijen mogen één totaalbedrag afspreken, of werken met deelbedragen per kostensoort of activiteit.

Betalingsregeling

Net als onder de Wro kan in de overeenkomst een betalingsregeling worden opgenomen voor de kostenverhaalbijdrage.¹⁰ In de Omgevingswet is bepaald dat een kostenverhaalplichtige activiteit pas kan starten nadat het kostenverhaal betaald is.¹¹ Dat geldt niet als in de overeenkomst voorwaarden over het stellen van aanvullende zekerheid voor betaling van de kostenverhaalbijdrage zijn opgenomen. Dan mag de uitvoering wel starten voordat betaald is.¹²

⁷ Artikel 8.15 Omgevingsbesluit.

⁸ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ECLI:NL:RVS:2019:2950, Oldebroek.

⁹ Artikel 8.13 Omgevingsbesluit.

¹⁰ Artikel 13.13 lid 2 Omgevingswet.

¹¹ Artikel 13.12 Omgevingswet.

¹² Artikel 13.13 lid 2 Omgevingswet.

Eindafrekening

De overeenkomst is in beginsel bepalend voor de financiële afspraken tussen partijen over een aangewezen bouwactiviteit. Naderhand in het omgevingsplan opgenomen kostenverhaalregels zijn niet relevant, tenzij de contractuele betalingsverplichting niet is nagekomen en vervolgens een kostenverhaalbeschikking wordt aangevraagd. Ook kan het voorkomen dat een aangevraagd bouwplan meer bouwactiviteiten omvat dan waarover gecontracteerd is. Dan moet daarover wel een kostenverhaalbijdrage betaald worden op grond van het omgevingsplan.

Als er geen kostenverhaalbeschikking komt, zijn de regels over de eindafrekening in het omgevingsplan niet van toepassing. Het staat partijen echter vrij om in de overeenkomst afspraken te maken over een eindafrekening. Het is daarbij aan te raden om rekening te houden met de situatie dat minder wordt gebouwd dan is afgesproken.

Samenloop met nadeelcompensatie (planschade)

De Wro bevatte een wettelijke grondslag voor zelfstandige overeenkomsten over verhaal van planschade. Die is in artikel 13.3c van de Omgevingswet overgenomen en verbreed. Een overeenkomst over verhaal van nadeelcompensatie kan gesloten worden met degene die een activiteit verricht, die is toegestaan op grond van een van de in artikel 15.1 van de Omgevingswet aangewezen besluiten. Daartoe behoren onder andere het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en het projectbesluit. De Omgevingswet biedt dus een zelfstandige grondslag voor een overeenkomst over nadeelcompensatie (inclusief planschade).

Het verrekenen van nadeelcompensatie kan echter ook via een overeenkomst over het kostenverhaal. De kosten van nadeelcompensatie voor de in artikel 15.1 van de Omgevingswet aangewezen besluiten maken deel uit van de kostensoortenlijst in het Omgevingsbesluit. De anterieure overeenkomst zal in beginsel alle kostensoorten omvatten, dus ook nadeelcompensatie. Het is dan niet nodig om een afzonderlijke overeenkomst over nadeelcompensatie te sluiten op grond van artikel 13.3c van de Omgevingswet.

Vrijwaring tegen publiekrechtelijk kostenverhaal

In beginsel vrijwaart een anterieure overeenkomst tegen publiekrechtelijk kostenverhaal. Om over die bedoeling geen misverstand te laten rijzen, wordt daarover vaak een bepaling van die strekking opgenomen. Partijen mogen een anterieure overeenkomst sluiten die geen aanvullende zekerheden over de betaling voorschrijft. Daarmee accepteren ze de consequentie dat er kostenverhaalregels bij het omgevingsplan of kostenverhaalvoorschriften bij de omgevingsvergunning moeten komen als de overeengekomen bijdrage dan nog niet voldaan is.

De gevallen waarin een anterieure overeenkomst niet vrijwaart tegen kostenverhaal via het omgevingsplan, staan in paragraaf 5.6.

5.4 Partijen bij de anterieure overeenkomst kostenverhaal

De overeenkomst wordt van overheidszijde gesloten door de rechtspersoon waartoe het bevoegd gezag behoort. Dit is:

- De gemeente als burgemeester en wethouders besluiten de overeenkomst aan te gaan;
- Het waterschap als het dagelijks bestuur daartoe besluit;
- De provincie als gedeputeerde staten daartoe besluiten;
- De Staat der Nederlanden als de minister die het aangaat daartoe besluit.

Volgens artikel 13.13, eerste lid, Omgevingswet wordt de overeenkomst van particuliere zijde aangegaan door degene die kosten verschuldigd is. Daarmee wordt bedoeld op degene aan wie

de kostenverhaalbeschikking zou worden gericht. Volgens de memorie van toelichting is dat de initiatiefnemer van de activiteit.¹³

De vaststelling van het planologisch besluit ligt echter ten tijde van de anterieure overeenkomst nog in de toekomst en de uiteindelijke initiatiefnemer voor de activiteit is bij de anterieure overeenkomst ook nog niet altijd bekend. Dus staat nog niet vast wie de kosten verschuldigd is. Daarom kan worden aangenomen dat in theorie iedereen de anterieure overeenkomst kan aangaan met de overheid. Uiteraard zal het bevoegd gezag alleen contracteren met een (rechts)persoon die juridische zeggenschap heeft over de ontwikkeling. Dat zal de eigenaar zijn of een derde (ontwikkelaar) die zeggenschap heeft of verkrijgt over de gronden. Dit is een continuering van de huidige praktijk.

5.5 Vorm, proces en openbaarheid van de anterieure overeenkomst kostenverhaal

Vorm

Een anterieure overeenkomst over kostenverhaal is vormvrij. Noch het Burgerlijk Wetboek, noch de Omgevingswet stellen hier eisen aan.

Proces

Noch de Omgevingswet, noch het Burgerlijk Wetboek bevatten regels over de totstandkoming van de overeenkomst over kostenverhaal.

Openbaarheid

Artikel 16.138 van de Omgevingswet verplicht tot kennisgeving van de overeenkomst over kostenverhaal overeenkomstig artikel 12 van de Bekendmakingswet binnen twee weken na het aangaan daarvan. De gemeente, waterschap en provincie plaatsen de kennisgeving in het eigen elektronische publicatieblad en de minister in de Staatscourant. Deze publicaties staan op www.overheid.nl. Eenieder kan zich hierop laten attenderen via "Berichten over uw buurt". Er is geen wettelijke verplichting meer tot kennisgeving in een huis-aan-huisblad of een dagblad. Voor de meeste inwoners blijft dat echter voorlopig wel de belangrijkste informatiebron.

De kennisgeving bevat een zakelijke weergave van de inhoud en vermeldt waar en voor welke periode de stukken voor iedereen ter inzage liggen. Op deze wijze kunnen belanghebbenden kennismaken van de belangrijkste afspraken die het bestuursorgaan heeft gemaakt over de voorgenomen ontwikkeling.

Uit de regels rond persoonsbescherming en de in de Wet open overheid (Woo) voorziene uitzondering voor vertrouwelijke bedrijfsgegevens, vloeien beperkingen voort. Daarnaast speelt een andere uitzondering op openbaarheid in de praktijk een grote rol.¹⁴ Die bepaalt dat indien financiële en economische belangen van de gemeente door openbaarmaking geschaad worden, dat belang zwaarder kan wegen dan het belang dat met openbaarheid is gediend.

Uit jurisprudentie blijkt dat deze uitzondering van toepassing kan zijn op een anterieure overeenkomst. Dat is onder andere het geval wanneer de onderhandelingspositie van de gemeente bij de verwerving en aankoop van gronden ten behoeve van de realisatie van nog te plannen bouwprojecten en nog te sluiten transacties wordt verzwakt.¹⁵

Uit de Woo volgt dat de belangrijkste afspraken dus openbaar moeten worden gemaakt, maar dat dat niet hoeft te gelden voor de exacte bedragen.

¹³ Memorie van toelichting Aanvullingswet grondeigendom, Kamerstukken II, 2018/19, 35133, nr. 3, p. 179.

¹⁴ Artikel 10 lid 2 aanhef en onder b van de Wet openbaarheid van bestuur.

¹⁵ ECLI:NL:RVS:2015:2993.

5.6 Gevolgen van kostenverhaalregels voor de anterieure overeenkomst

Als het bestuursorgaan kostenverhaalregels vaststelt, hebben die geen gevolgen voor anterieure overeenkomsten over kostenverhaal. De afspraken over kostenverhaal in de anterieure overeenkomst gaan voor.

Alleen als de initiatiefnemer een kostenverhaalbeschikking aanvraagt en zijn kostenverhaalbijdrage op grond van de overeenkomst nog niet heeft voldaan, krijgt hij te maken met de kostenverhaalregels. De kostenverhaalbijdrage in de kostenverhaalbeschikking moet immers gebaseerd worden op de kostenverhaalregels en niet op de overeenkomst. Het bedrag in de kostenverhaalbeschikking zal waarschijnlijk niet hetzelfde zijn als het overeengekomen bedrag in de overeenkomst. Dat kan tot een geschil in het kader van de overeenkomst leiden.

Het bedrag aan kostenverhaal in een anterieure overeenkomst zal meestal niet precies overeenkomen met het bedrag aan kostenverhaal dat bij het planologisch besluit zou worden vastgesteld. Door tijdsverloop en ontwikkelingen zullen de ramingen van kosten en opbrengsten veranderen. In de Wro was expliciet bepaald dat als in een overeenkomst een bedrag aan kostenverhaal was opgenomen, er voldaan werd aan het criterium “anderszins verzekerd”. In de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet grondeigendom wordt benadrukt dat de huidige praktijk bij anterieure overeenkomsten kan worden voortgezet.¹⁶

¹⁶ Memorie van toelichting Aanvullingswet grondeigendom, Kamerstukken II, 2018/19, 35133, nr. 3, p. 171.

6 Overeenkomst vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling

6.1 Inleiding

De Omgevingswet biedt een expliciete grondslag voor een overeenkomst over een vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling bij een wijziging van het omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit. Een vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling is een financiële bijdrage aan kosten van ontwikkelingen die niet onder kostenverhaal vallen, maar wel bijdragen aan de kwaliteit van een gebied. Vereist is een grondslag in een omgevingsvisie of een programma. Deze mogelijkheid is overgenomen uit de Wro. Artikel 6.24, eerste lid, van de Wro, maakte het mogelijk om in een anterieure overeenkomst over grondexploitatie tevens een bijdrage aan gebiedsontwikkeling af te spreken, mits hiervoor een grondslag was gelegd in een structuurvisie.

Het gaat nadrukkelijk om een vrijwillige bijdrage die los staat van de financieel-economische uitvoerbaarheid van een project voor de gemeente. Als er geen vrijwillige financiële bijdrage is overeengekomen kan de gemeente dat gegeven niet gebruiken als grond om medewerking te weigeren aan een project.

6.2 Toepassingsbereik van de vrijwillige financiële bijdrage

Bij een aantal activiteiten mag een overeenkomst over een vrijwillige financiële bijdrage gesloten worden.¹⁷ Dat betreft in de eerste plaats de kostenverhaalplichtige activiteiten. Zie voor een toelichting van die activiteiten paragraaf 8.2. Daarnaast noemt het Omgevingsbesluit onder b en c nog een aantal activiteiten. Die zijn nieuw in vergelijking met de Wro. Dat zijn:

- “b. de bouw van een bouwwerk, geen gebouw zijnde, voor:
 1. land- of tuinbouw, voor zover de oppervlakte ten minste 100 m² bedraagt;
 2. opwekking of winning, omzetting of transport van energie of van gasvormige, vloeibare of vaste stoffen als energiedrager;
 3. infrastructuur, voor zover het gaat om wegen, vaarwegen, spoorwegen of telecommunicatie-infrastructuur;¹⁸
 4. handelsreclame; of
 5. recreatie; en
- c. andere activiteiten met het oog op het gebruik op grond van een nieuw toegedeelde functie, voor zover het gaat om het gebruik van:
 1. een of meer bestaande gebouwen, niet zijnde recreatiewoningen, mits de bruto-vloeroppervlakte van het nieuw toegelaten gebruik ten minste 1.500 m² bedraagt;
 2. gronden, mits de grondoppervlakte van het nieuw toegelaten gebruik ten minste 1.000 m² bedraagt; of
 3. een of meer bestaande recreatiewoningen voor permanente bewoning.”¹⁹

De toelichting bij het besluit²⁰ stelt over deze uitbreiding:

“Privaatrechtelijke afspraken over financiële bijdragen worden ook gemaakt met initiatiefnemers van parkeer- en evenemententerreinen, windparken en zonne-akkers of het gebruik van recreatiewoningen voor permanente bewoning. Soms worden voor het inpassen van deze activiteiten in de fysieke leefomgeving elders voorzieningen getroffen, zoals de aanleg van groenvoorzieningen, ondersteunende infrastructuur of de aanleg van een waterberging. Bij voorkeur worden deze voorzieningen door de initiatiefnemer zelf gerealiseerd. Als de initiatiefnemer niet in staat is om de voorziening te treffen, hebben gemeenten en provincies behoefte aan de mogelijkheid om met de initiatiefnemer afspraken te kunnen maken over een bijdrage in de financiering van de voorziening.”²¹

¹⁷ Artikel 8.20 Omgevingsbesluit.

¹⁸ De aanleg van infrastructuur is normaal gesproken een kostenpost en geen kostendrager. Toepassing van deze categorie is alleen denkbaar als betaald moet worden voor het gebruik van de infrastructuur.

¹⁹ Artikel 8.20 Omgevingsbesluit.

²⁰ Aanvullingsbesluit grondeigendom, nota van toelichting p. 68.

²¹ Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet, Staatsblad 2020, 532, p. 68.

6.3 Doel en grondslag van de vrijwillige financiële bijdrage

Doel

De nota van wijziging, waarbij de vrijwillige financiële bijdrage is toegevoegd aan het wetsvoorstel, geeft de volgende uitleg van die bijdrage:

“De bijdrage is bedoeld voor de ontwikkeling van een gebied op basis van een omgevingsvisie of programma. Bij het aangeven van het verband tussen de activiteit en de ontwikkeling dient ingegaan te worden op de financiering en realisatie van de ontwikkelingen waaraan wordt bijgedragen ten behoeve van de integrale gebiedsontwikkeling en verbetering van de omgevingskwaliteit. Het zal ook steeds ontwikkelingen in het gebied van de omgevingsvisie of het programma moeten betreffen.”²² Hieruit kan geconcludeerd worden dat er een verband moet zijn tussen de betalende activiteit en de gebiedsontwikkeling.

Eisen aan onderbouwing

Uit de nota van wijziging kan worden afgeleid dat de omgevingsvisie of het programma de hoofdlijnen van de bekostiging en planning van de ontwikkeling van het gebied uiteen moet zetten. De investeringen waarvoor een bijdrage nodig is, moeten benoemd worden en tevens moet een indicatie van de benodigde bijdrage worden gegeven.

De omgevingsvisie of het programma moet dus:

- het gebied omschrijven of aangeven dat ontwikkeld wordt;
- het verband aangeven tussen de activiteit en de ontwikkeling waaraan wordt bijgedragen;
- ingaan op de financiering van de ontwikkeling;
- een indicatie geven van de gewenste bijdrage;
- ingaan op de planning en realisatie van de ontwikkeling.

Gebied

De wet en de nota van wijziging geven niet veel houvast over de betekenis van “een gebied”. Expliciet vermeld is dat het gebied binnen de begrenzing van de omgevingsvisie (of het programma) moet vallen. Uit de bewuste keuze van het woord ‘gebied’ mag voorts worden geconcludeerd dat daarmee niet de gehele gemeente, provincie of ons land is bedoeld, maar dat het specifieke gebieden betreft. Dat zijn gebieden die ontwikkeld of getransformeerd worden. Voorts betreft het gebieden die buiten het potentiële kostenverhaalsgebied liggen, omdat dan de kosten via het reguliere kostenverhaal verhaald zouden worden.

Het betreft volgens de nota van wijziging dus gebieden binnen het eigen grondgebied. De wet lijkt zich niet te verzetten tegen een intergemeentelijk programma als grondslag. Een intergemeentelijke omgevingsvisie is niet mogelijk. De Omgevingswet bepaalt dat een omgevingsvisie het gehele grondgebied van één gemeente betreft.

Bestedingsdoelen

De ontvangen bijdragen mogen volgens de nota van wijziging worden besteed aan de “verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van gebieden en de realisatie van maatschappelijke functies.”

Als voorbeelden worden genoemd:

- De voor woningbouw en bedrijventerreinen gewenste ontwikkelingen;
- De aanleg van andere belangrijke maatschappelijke functies zoals:
 - Natuur
 - Recreatie
 - Sport
 - Waterberging
 - Infrastructuur
 - Culturele voorzieningen
 - Reconstructies in het stedelijk en landelijk gebied

²² Kamerstukken II, 2018/19, 35 133, nr. 5.

Financiële bijdragen voor gebruik of beheer passen niet binnen het kader van deze regeling. Deze beperking kan worden afgeleid uit het feit dat de bijdrage uitsluitend bedoeld is voor de ontwikkeling van een gebied. Het begrip 'ontwikkeling' heeft een andere strekking dan gebruik of beheer. De bijdragen kunnen dus evenmin benut worden voor de dekking van apparaatskosten voor gebruik of beheer. Naast deze inhoudelijke eisen stelt de nota van wijziging ook een randvoorwaarde: het moet aannemelijk zijn dat de activiteiten ten laste waarvan de bijdrage wordt gevraagd nog wel financieel uitvoerbaar blijven.

Afbakening ten opzichte van kostenverhaal

Artikel 13.22 bevat geen expliciete afbakening ten opzichte van kostenverhaal als bedoeld in artikel 13.11. Aangenomen mag worden dat de vrijwillige financiële bijdrage niet kan gaan over kostensoorten die onder kostenverhaal vallen. Dit geldt in het bijzonder voor voorzieningen buiten het kostenverhaalsgebied die aan meerdere gebieden ten goede komen. Anders zou er sprake zijn van een dubbeling.

6.4 Bevoegdheid, vorm, proces en openbaarheid van de vrijwillige financiële bijdrage

Bevoegd gezag van de vrijwillige financiële bijdrage

Niet alle partijen die gerechtigd zijn een anterieure overeenkomst kostenverhaal te sluiten, kunnen de overeenkomst over de vrijwillige financiële bijdrage aangaan. Alleen burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en de minister van BZK kunnen dit.²³ Het dagelijks bestuur van een waterschap en andere ministers missen deze bevoegdheid.

Vorm

Een overeenkomst over de vrijwillige financiële bijdrage is vormvrij. Noch het Burgerlijk Wetboek, noch de Omgevingswet stellen hier eisen aan.

Proces

Noch de Omgevingswet, noch het Burgerlijk Wetboek bevatten regels over de totstandkoming van de overeenkomst.

Openbaarheid

De Omgevingswet verplicht tot kennisgeving van de overeenkomst over de vrijwillige financiële bijdrage.²⁴ Hiervoor gelden dezelfde eisen als voor de overeenkomst over kostenverhaal (zie paragraaf 5.5).

6.5 Nakoming overeenkomst en relatie met verbod activiteit uit te voeren

Nakoming van de overeenkomst kan niet bestuursrechtelijk worden afgedwongen. De gemeente kan nakoming van de betalingsverplichting voor de vrijwillige financiële bijdrage alleen langs privaatrechtelijke weg bereiken.

Het verbod om de activiteit te starten voordat betaald is, betreft uitsluitend de overeenkomst over kostenverhaal op grond van afdeling 13.6 van de wet. Het verbod heeft geen betrekking op de overeenkomst over een vrijwillige financiële bijdrage. Die is namelijk opgenomen in afdeling 13.7 van de wet. De initiatiefnemer heeft dus voor de vrijwillige financiële bijdrage niet met het wettelijk verbod te maken. Partijen kunnen hierover wel in de overeenkomst afspraken maken.

²³ Artikel 13.22 lid 1 Omgevingswet.

²⁴ Artikel 13.22 lid 2 jo. artikel 16.138 Omgevingswet en artikel 12 Bekendmakingswet.

6.6 Verschillen met de Wro

Tussen de regeling voor vrijwillige financiële bijdrage in de Omgevingswet en in de Wro bestaat een aantal verschillen:

1. In de Omgevingswet maakt de financiële bijdrage gebiedsontwikkeling geen deel uit van de anterieure overeenkomst over kostenverhaal, maar staat die ernaast. Artikel 13.22 van de Omgevingswet biedt een zelfstandige grondslag voor een overeenkomst over een financiële bijdrage gebiedsontwikkeling. In de praktijk zal er gekozen worden voor één overeenkomst met daarin zowel het kostenverhaal als de financiële bijdrage.
2. De mogelijkheid van afspraken over een financiële bijdrage is niet beperkt tot de anterieure fase. Ook na vaststelling van kostenverhaalregels of kostenverhaalvoorschriften kan de overeenkomst gesloten worden. Dus ook in een posterieure overeenkomst kan de financiële bijdrage worden overeengekomen. Overigens is de kans daarop niet groot. Als er geen vrijwillige financiële bijdrage is overeengekomen kan de gemeente dat niet gebruiken als grond om medewerking te weigeren.
3. De Omgevingswet maakt het mogelijk dat de onderbouwing in verschillende fasen van beleidsvorming wordt gegeven. Dit kan in de omgevingsvisie (opvolger van de structuurvisie), maar ook in een uitwerking daarvan in een programma. Die onderbouwing in een omgevingsvisie of een programma is vereist. Ontbreekt de onderbouwing, dan kan geen financiële bijdrage overeengekomen worden. Een eventuele betaalde financiële bijdrage kan dan door de wederpartij wegens onverschuldigde betaling terug worden gevorderd.
4. De financiële bijdrage kan niet alleen gevraagd worden bij de voor kostenverhaal aangewezen activiteiten, maar ook bij het toelaten van enkele andere aangewezen activiteiten. De reikwijdte is aanzienlijk verruimd.

7 Overige onderwerpen anterieure overeenkomst locatieontwikkeling

7.1 Afspraken over het planologisch besluit

Partijen komen gewoonlijk overeen dat burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad een planologisch besluit zullen voorleggen dat realisatie van het project mogelijk maakt. Burgemeester en wethouders dienen in de anterieure overeenkomst te laten opnemen hoe omgegaan wordt met een vaststelling van een planologisch besluit dat afwijkt van de overeenkomst. Een duidelijke regeling kan voorkomen dat de gemeente schadeplichtig wordt en kan voorkomen dat de gemeenteraad onnodig onder druk wordt gezet om akkoord te gaan.

7.2 Locatie-eisen, woningbouwcategorieën, planning en aanbesteding

Locatie-eisen

Ook onder de Omgevingswet kunnen partijen in een overeenkomst afspraken maken over locatie-eisen. Daaronder worden verstaan eisen aan de werken en werkzaamheden voor:

- Het bouwrijp maken (geschikt maken van de grond voor bebouwing);
- De aanleg van nutsvoorzieningen;
- De inrichting van de openbare ruimte en het woonrijp maken (aanleggen definitieve bestrating en dergelijke).

De werken en werkzaamheden kunnen binnen de locatie en zo nodig ook buiten de locatie plaatsvinden.

Woningbouwcategorieën en woningtoewijzing

Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bevat instructieregels over woningbouwcategorieën. Die hebben geen betrekking op een anterieure overeenkomst. In een anterieure overeenkomst kunnen bepalingen over woningbouwcategorieën, zoals sociale huurwoningen, sociale koopwoningen, middenhuurwoningen en vrije kavels worden opgenomen. In de overeenkomst kunnen tevens woningtypes, aantallen en situering worden vastgelegd en voor vrije kavels onder andere de methode van toewijzing, de prijsvorming (mits marktconform) en de overdracht.

Voor wat betreft woningtoewijzing moet de gemeente de regels van de Huisvestingswet in acht nemen voor de categorieën woningen waarop die wet van toepassing is.

In het omgevingsplan kan de gemeente regels opnemen over woningbouwcategorieën, maar daaraan zijn in het Bkl beperkingen gesteld (zie paragraaf 11.5).

Over dit onderwerp kan in een anterieure overeenkomst dus meer geregeld worden dan met een omgevingsplan of omgevingsvergunning.

Planning

Partijen zullen vrijwel altijd afspraken maken over het tijdvak waarbinnen verschillende onderdelen van de overeenkomst worden uitgevoerd. Ook kunnen de afspraken een fasering bevatten. Voor een ontwikkelingsgebied kan bepaald worden dat het noordelijk deel binnen twee jaar bouwrijp gemaakt zal worden en het zuidelijk deel daarna.

Ook kunnen koppelingen worden opgenomen tussen bepaalde activiteiten, zoals werken, werkzaamheden en maatregelen. Een voorbeeld van zo'n koppeling is de bepaling dat de bouw van woningen kan starten zodra er zekerheid is over de aanleg van een geluidsscherm.

Aanbesteding

Openbare werken moeten worden aanbesteed overeenkomstig de daarvoor geldende wettelijke regels. Een anterieure overeenkomst kan erin voorzien dat een particuliere partij gerechtigd is werken uit te voeren of uit te laten voeren. De gemeente moet daarbij de aanbestedingsregels in acht nemen. Als de overeenkomst het mogelijk maakt dat de particuliere partij aanbestedingsplichtige openbare werken uitvoert, moet de overeenkomst erin voorzien dat werken boven de aanbestedingsdrempel worden aanbesteed overeenkomstig de Aanbestedingswet.

7.3 Afspraak over de afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering

Artikel 13.23 van de Omgevingswet biedt de gemeente de bevoegdheid, dus niet de verplichting, om in het omgevingsplan een regeling voor een afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering op te nemen. Hiertoe wordt bepaald dat op initiatiefnemers van bouwactiviteiten in een of meer gebieden een financiële bijdrage wordt verhaald voor een in het omgevingsplan aangegeven concreet voorgenomen ontwikkeling. Deze bijdrage moet betaald worden door initiatiefnemers die een aangewezen bouwplan willen realiseren. Het betreft een verplichte bijdrage, een soort heffing (zie hoofdstuk 17).

Contracteren noodzakelijk

De grondslag in het omgevingsplan kan de veronderstelling wekken, dat het niet nodig is om te contracteren over deze bijdrage. Dat is echter wel het geval. De gemeente, die een anterieure overeenkomst over kostenverhaal aangaat, moet ook contracteren over de afdwingbare financiële bijdrage. Die mag namelijk niet meer worden geïnd als er een overeenkomst gesloten is over kostenverhaal. Een overeenkomst als bedoeld in artikel 13.13 Omgevingswet vrijwaart namelijk tegen het innen van de afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering.²⁵ Partijen die onderhandelen over een overeenkomst over kostenverhaal, worden geacht daarbij ook eventuele financiële bijdragen te betrekken. Als in een omgevingsplan is bepaald dat een financiële bijdrage wordt verhaald, maar de gemeente sluit een overeenkomst over kostenverhaal zonder daarin de afdwingbare financiële bijdrage mee te nemen, dan kan betaling van die bijdrage later niet meer via een losse beschikking worden opgelegd.

Het sluiten van een overeenkomst zonder daarin een afdwingbare financiële bijdrage mee te nemen zou ook kunnen leiden tot ongeoorloofde staatssteun. Als de overheid nalaat kosten te verhalen leidt dat tot een financieel voordeel voor de ondernemer. Dat voordeel kan onder omstandigheden worden aangemerkt als ongeoorloofde staatssteun.

Het is voor burgemeester en wethouders dus zaak om in een overeenkomst overeen te komen dat de wederpartij een op grond van het omgevingsplan te verhalen financiële bijdrage zal voldoen. Partijen zullen in de overeenkomst het bedrag van de verplichte bijdrage baseren op de regels in het omgevingsplan over de afdwingbare financiële bijdrage die gelden ten tijde van het sluiten van de overeenkomst. Als regels in het omgevingsplan over eindafrekening van financiële bijdragen dat toelaten, kunnen partijen bepalen dat er een eindafrekening zal volgen (zie hoofdstuk 16).

Eén anterieure overeenkomst

Als ook kostenverhaal aan de orde is, ligt het voor de hand de afspraken over kostenverhaal en de afdwingbare financiële bijdrage in één anterieure overeenkomst te bundelen. Ook als geen overeenkomst over kostenverhaal aan de orde is kunnen partijen contracteren over de afdwingbare financiële bijdrage.²⁶ Dat lijkt echter een theoretische mogelijkheid zolang de bijdrage alleen van toepassing is bij kostenverhaalplichtige activiteiten.

Als de gemeente contracteert over het kostenverhaal en de afdwingbare financiële bijdrage beperkt dat de ruimte voor een vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling. Als er naast de verplichte bijdrage nog ruimte is voor de vrijwillige financiële bijdrage, kan dat surplus in de overeenkomst vrijwillige financiële bijdrage worden overeengekomen.

²⁵ Artikel 13.24 aanhef en onder a Omgevingswet.

²⁶ Dat blijkt uit artikel 13.24 aanhef en onder c waarin bepaald is dat de bijdrage niet wordt vastgesteld als die al anderszins verzekerd is.

7.4 Nakoming

Het verbod om de activiteit te starten voordat betaald is, betreft uitsluitend de overeenkomst over kostenverhaal (zie hoofdstuk 12). Dat verbod is niet verbonden aan een overeenkomst over de vrijwillige of afdwingbare financiële bijdrage. De initiatiefnemer heeft dus voor de financiële bijdrage niet met het verbod te maken.

Als er een overeenkomst over een financiële bijdrage is gesloten, kan de gemeente nakoming van de betalingsverplichting voor de financiële bijdrage alleen langs privaatrechtelijke weg bereiken.

7.5 Verhouding tussen anterieure overeenkomst kostenverhaal en financiële bijdragen

In de vorige paragrafen en hoofdstukken is per instrument de verhouding tot andere instrumenten behandeld. Voor de duidelijkheid wordt dat hier bij elkaar gezet.

De anterieure overeenkomst kostenverhaal (13.13 Omgevingswet) gaat alleen over kostenverhaal. De anterieure overeenkomst vrijwillige financiële bijdrage (13.22 Omgevingswet) gaat alleen over de vrijwillige financiële bijdrage.

Beide onderwerpen kunnen worden samengevoegd in één anterieure overeenkomst.

De gemeente kan, indien gewenst, regels voor een afdwingbare financiële bijdrage opnemen in het omgevingsplan. Over de afdwingbare financiële bijdrage mag gecontracteerd worden, maar dat is ook nodig. Want als de gemeente een overeenkomst over kostenverhaal sluit zonder daarin de afdwingbare financiële bijdrage mee te nemen, dan kan betaling van die bijdrage later niet meer worden opgelegd.

Het is belangrijk dat een gecombineerde overeenkomst duidelijk aangeeft welke bijdrage afgesproken is voor kostenverhaal, voor de vrijwillige financiële bijdrage en voor de afdwingbare financiële bijdrage. Dat voorkomt onnodige juridische discussies.

De afspraken over de afdwingbare financiële bijdrage kunnen worden samengevoegd met de anterieure overeenkomst kostenverhaal en de anterieure overeenkomst vrijwillige financiële bijdrage.

Tips voor gemeenten:

- Neem een afspraak over de afdwingbare financiële bijdrage mee in de anterieure overeenkomst kostenverhaal, omdat anders de afdwingbare financiële bijdrage niet kan worden opgelegd.
- Als er inhoudelijk overlap is tussen vrijwillige financiële bijdrage en de afdwingbare financiële bijdrage, neem dan het gehele bedrag voor de afdwingbare financiële bijdrage in de anterieure overeenkomst op en het resterende deel als vrijwillige financiële bijdrage.

8 Kostenverhaal bij omgevingsplan, omgevingsvergunning of projectbesluit

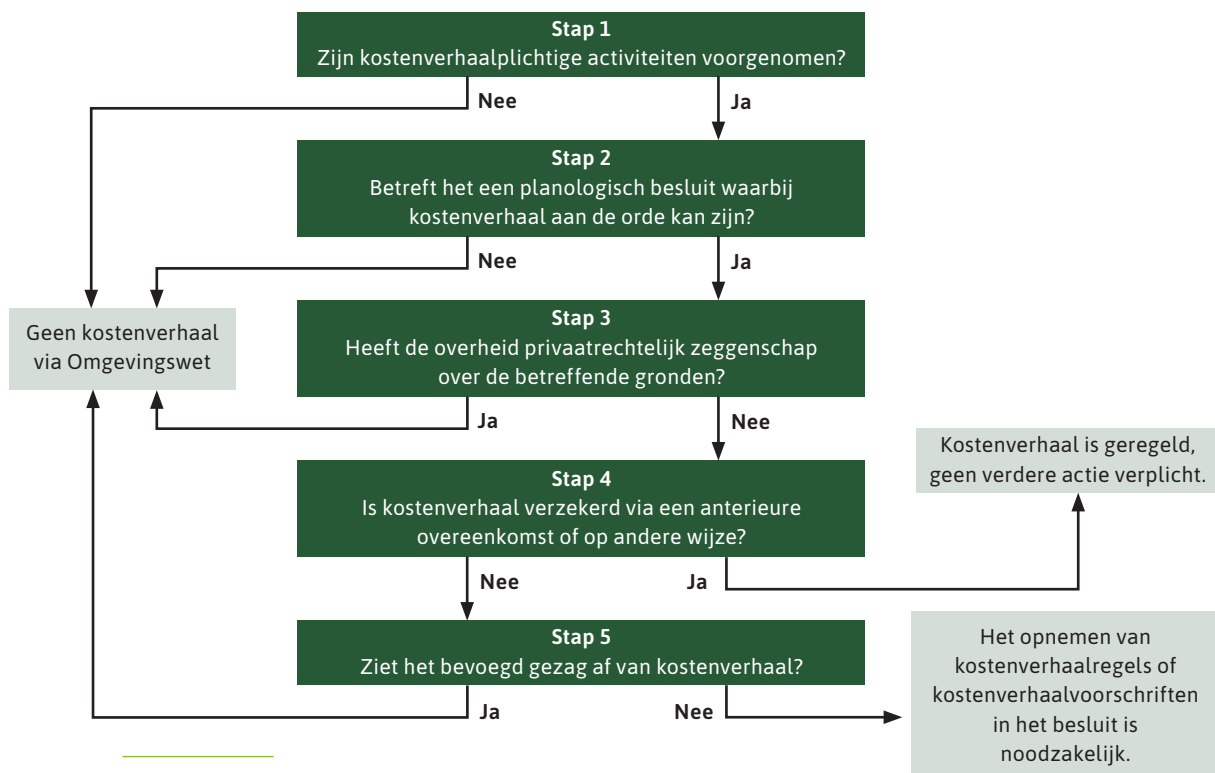
8.1 Verplichting tot kostenverhaal via planologisch besluit

De Omgevingswet verplicht tot kostenverhaal bij aangewezen bouwplannen en aangewezen gebruiksactiviteiten voor een nieuw toegedeelde functie.²⁷ In het Omgevingsbesluit is deze aanwijzing uitgewerkt.²⁸ De aanwijzing betreft uitsluitend bouwactiviteiten (bouwplannen). Er zijn geen gebruiksactiviteiten aangewezen. Het kostenverhaal betreft de kosten die op de kostensoortenlijst (zie paragraaf 10.3 en 10.4) staan. Die kosten moet de overheid verhalen op de initiatiefnemer. Als een omgevingsplan, omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit een in het Omgevingsbesluit aangewezen bouwplan of functieverandering mogelijk maakt, en er verhaalbare kosten zijn, moeten die kosten in beginsel verhaald worden. Daartoe worden in het omgevingsplan kostenverhaalregels opgenomen of in de omgevingsvergunning of in het projectbesluit kostenverhaalvoorschriften gesteld. Het is echter lang niet altijd nodig om kostenverhaalregels of kostenverhaalvoorschriften vast te stellen. Daarover gaat de volgende paragraaf.

In de Wro was bepaald dat een gemeente die wilde afzien van kostenverhaal omdat het anderszins verzekerd was, daartoe expliciet moest besluiten. Die verplichting is vervallen. Het bevoegd gezag moet natuurlijk wel motiveren bij een omgevingsplan dat kostenverhaalregels niet meer nodig zijn, want als er nog wel kostenverhaal nodig is, handelt het bevoegd gezag in strijd met de Omgevingswet door geen kostenverhaalregels of vast te stellen. Datzelfde geldt bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en een projectbesluit.

8.2 Stappenplan om te bepalen of kostenverhaal via planologisch besluit verplicht is

Om na te gaan of er daadwerkelijk kostenverhaalregels of kostenverhaalvoorschriften nodig zijn, moet een aantal vragen beantwoord worden. Die vragen kunnen uiteengelegd worden in een aantal stappen, die vervolgens worden toegelicht:



²⁷ Artikel 13.11 Omgevingswet.

²⁸ Artikel 8.13 Omgevingsbesluit.

Hieronder volgt een toelichting op de stappen.

Stap 1: Zijn kostenverhaalplichtige activiteiten voorgenomen?

- Ja: ga naar stap 2;
- Nee: geen kostenverhaal mogelijk via het planologisch besluit.

De mogelijkheid van kostenverhaalregels of kostenverhaalvoorschriften geldt alleen voor nieuwe bouwactiviteiten of functieveranderingen, niet voor al eerder mogelijk gemaakte bouwactiviteiten.

Bouwactiviteiten waarvan kosten moeten worden verhaald, zijn:²⁹

- a. de bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- b. de bouw van een of meer hoofdgebouwen, anders dan gebouwen met een woonfunctie;
- c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- d. de bouw van een gebouw dat geen hoofdgebouw als bedoeld onder b is, met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte;
- e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een woonfunctie tot gebouwen met een woonfunctie, mits het ten minste tien woonfuncties betreft of
- f. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een kantoorfunctie, een winkelfunctie of een bijeenkomstfunctie voor het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse tot gebouwen met een of meer van deze gebruiksfuncties, mits de cumulatieve bruto-vloeroppervlakte van de nieuwe gebruiksfuncties ten minste 1.500 m² bedraagt.

Hieronder volgt een toelichting op de activiteiten.

Ad a) Woningen (gebouwen met een woonfunctie)

Onder woonfunctie vallen bouwwerken of delen daarvan met een woonbestemming, zoals vrijstaande woningen, eengezinswoningen, flat of portiekwoningen, studentenhuizen en woonwagens.³⁰

Van deze aangewezen activiteit is al sprake bij de bouw van één woning.

Ad b) Hoofdgebouwen

Het begrip «hoofdgebouw» moet worden uitgelegd conform de omschrijving van hoofdgebouw in het Besluit bouwwerken leefomgeving: gebouw, of bouwkundig en functioneel te onderscheiden gedeelte daarvan, dat noodzakelijk is voor het verrichten van andere activiteiten dan bouwactiviteiten die op grond van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplan-activiteit op het perceel zijn toegestaan en, als meer gebouwen op het perceel aanwezig zijn, gelet op die toegestane activiteiten het belangrijkste is.³¹

Kortom: het belangrijkste gebouw, gelet op de activiteit. In het algemeen zal een eerste aanvraag om een omgevingsvergunning voor een gebouw op een perceel, als het een kostenverhaalplichtige activiteit betreft, worden aangemerkt als een aanvraag voor een hoofdgebouw. Dat later mogelijk nog een ander gebouw op het perceel wordt gebouwd, dat vervolgens als belangrijkste moet worden aangemerkt, doet daarbij niet ter zake.

Ad c) Uitbreiding gebouw

Geen nadere toelichting.

²⁹ Artikel 8.13 Omgevingsbesluit.

³⁰ Besluit bouwwerken leefomgeving, nota van toelichting, p. 530.

³¹ Bijlage I van het Besluit bouwwerken leefomgeving, ingevoegd via het Invoeringsbesluit Omgevingswet, Staatsblad 2020, 400.

Ad d) Gebouw van minimaal 1.000 m²

Het betreft de bouw van een gebouw, dat geen hoofdgebouw is, met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte (bvo). Ten opzichte van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is onderdeel d deels nieuw. Abusievelijk was de bouw van een losstaand gebouw (anders dan een hoofdgebouw) in het Bro niet aangewezen als kostenverhaalplichtige activiteit.

In deze categorie vallen ook kassen van meer dan 1000 m² bvo. In het Bro werden die nog als afzonderlijke categorie aangewezen.

Ad e) en f) Verbouwing bestaande gebouwen

Kostenverhaal kan ook aan de orde zijn bij verbouwingen van bestaande gebouwen voor een woonfunctie of een andere gebruiksfunctie. Een voorbeeld van voorzieningen waarvoor kostenverhaal nodig is, is de aanleg van aanvullende parkeervoorzieningen, groenvoorzieningen of bereikbaarheidsvoorzieningen.

De wijziging naar een bijeenkomstfunctie voor het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse ziet alleen op horeca.

Het is niet doelmatig om bij kleine wijzigingen kostenverhaalregels op te stellen. Daarom geldt een ondergrens van 10 woningen of 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte voor de andere gebruiksfuncties.

Geen tussenstap nodig over verhaalbare kostensoorten

Het is niet nodig om als extra tussenstap na te gaan of er kostensoorten zijn die verhaald moeten worden. Bijlage IV van het Omgevingsbesluit bevat de kostensoorten voor de kostenverhaalplichtige activiteiten, waarbij kostenverhaal aan de orde is (zie paragrafen 10.3 en 10.4). De lijst is zo breed opgezet dat kostenverhaal altijd aan de orde.

Stap 2: Betreft het een planologisch besluit waarbij kostenverhaal aan de orde kan zijn?

Gaat het om een wijziging van het omgevingsplan, een verlening van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een vaststelling van een projectbesluit?

- Ja: ga naar stap 4;
- Nee: geen publiekrechtelijk kostenverhaal aan de orde.

De afdeling kostenverhaal in de Omgevingswet wordt alleen toegepast bij de volgende besluiten:

- Een omgevingsplan,
- Een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of
- Een projectbesluit.³²
- Daaruit volgt dat de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en de minister die het aangaat het bevoegd gezag kunnen zijn voor de toepassing van de regeling voor kostenverhaal.

Een verlening van een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit kan geen grondslag vormen voor kostenverhaal.

Stap 3: Heeft de overheid zeggenschap over de gronden, waarop de aangewezen activiteiten zijn gepland?

Heeft de overheid privaatrechtelijke zeggenschap over de betreffende gronden?

- Ja: kostenverhaal niet van toepassing;
- Nee: ga naar stap 5.

De regeling kostenverhaal is bedoeld voor het verhaal van kosten van de overheid op particuliere eigenaren. Als de gemeente alle gronden waarop een aangewezen activiteit mogelijk wordt gemaakt in het kostenverhaalsgebied in eigendom heeft, is kostenverhaal niet toepasbaar. Via gronduitgifte kan de gemeente dan de gemaakte kosten geheel of gedeeltelijk terugverdienen.

³² Zie ook paragraaf 9.3.4 van de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet grondeigendom.

Als de gemeente gronden in erfpacht heeft uitgegeven is kostenverhaal niet nodig, als erin voorzien is dat de canon wordt aangepast bij functieverandering of extra bouwmogelijkheden. In de meeste erfpachtovereenkomsten is daarin voorzien.

Stap 4: Is kostenverhaal verzekerd via een anterieure overeenkomst of op andere wijze?

Is kostenverhaal verzekerd voor alle toe te laten activiteiten verzekerd via een anterieure overeenkomst of op andere wijze?

- Ja: kostenverhaal is geregeld. Verdere actie is niet verplicht;
- Nee: ga naar stap 5.

Anterieure overeenkomst

In veel gevallen heeft de gemeente voor alle bouwplannen in het kostenverhaalsgebied anterieure overeenkomsten afgesloten. Alleen als dat voor alle aangewezen activiteiten in het potentiële kostenverhaalsgebied het geval is, kan het kostenverhaal verzekerd zijn.

Anderszins verzekerd

Het sluiten van een anterieure overeenkomst betekent niet automatisch dat het kostenverhaal verzekerd is. Indien de ontwikkelaar of eigenaar de kosten nog niet heeft voldaan, moet de gemeente voor het nemen van het planologisch besluit nagaan of er afdoende zekerheid is over betaling. Dat kan blijken uit een bankgarantie of iets dergelijks. Als er geen zekerheid is over betaling van alle kosten die in de overeenkomst zijn opgenomen, is het kostenverhaal niet verzekerd. Dan moet de gemeente toch nog kostenverhaalregels of kostenverhaalvoorschriften vaststellen. Dit is dus een heel belangrijke toets bij het opstellen van een omgevingsplan.

Geen plicht tot kostenverhaalregels

Als het kostenverhaal voor alle kostenverhaalplichtige activiteiten verzekerd is, is de verplichting tot het stellen van kostenverhaalregels of kostenverhaalvoorschriften niet langer van toepassing.³³ Een belangrijke kanttekening is hier op zijn plaats. Ook als het kostenverhaal verzekerd lijkt mag het bevoegd gezag kostenverhaalregels of kostenverhaalvoorschriften vaststellen. Dat moet uiteraard wel gemotiveerd worden. Die motivering wordt opgenomen in de toelichting bij het besluit.

Stap 5: Ziet het bevoegd gezag af van kostenverhaal?

Ja: er vindt geen kostenverhaal plaats via het planologisch besluit.

Nee: kostenverhaalregels of kostenverhaalvoorschriften zijn noodzakelijk.

Het bevoegd gezag kan in drie gevallen afzien van het toepassen van de wettelijke regeling voor het verhalen van kosten via de afdeling kostenverhaal.³⁴ Artikel 8.14 van het Omgevingsbesluit maakt afzien van kostenverhaal mogelijk als:

- a. het totaal van de verschuldigde geldsommen dat op grond van artikel 13.18 van de wet kan worden verhaald, minder bedraagt dan € 10.000;
- b. er geen verhaalbare kosten als bedoeld in de onderdelen A5 tot en met A9 van bijlage IV zijn; of
- c. de verhaalbare kosten alleen de aansluiting van een locatie op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen betreffen.

Als een van deze drie situaties zich voordoet, mag het bevoegd gezag afzien van kostenverhaal. Het betreft een facultatieve bevoegdheid. Burgemeester en wethouders hoeven er geen gebruik van te maken. De gevallen zijn inhoudelijk overgenomen uit de Wro en het Bro. Wel is de terminologie aangepast aan de systematiek van de regeling kostenverhaal in de Omgevingswet.

Hieronder volgt een nadere toelichting op de situaties.

³³ Artikel 13.13 lid 3 Omgevingswet.

³⁴ Artikel 13.11 lid 3 Omgevingswet creëert hiervoor de bevoegdheid.

Ad a) Totale opbrengst minder dan € 10.000

Dit is aan de orde als de kosten die met het kostenverhaal zijn gemoeid niet opwegen tegen de te verhalen kosten. Het gaat om de totale te verwachten netto-opbrengsten van alle kostenverhaalbijdragen in het potentiële kostenverhaalsgebied. De bijdragen die in anterieure overeenkomsten zijn overeengekomen tellen niet mee. Als die opbrengsten lager zijn dan € 10.000, kan het bevoegd gezag besluiten van kostenverhaal af te zien.

Ad b) Niet bouwrijp maken

Dit kan worden toegepast als er geen kosten voor het bouw- en woonrijp maken van gronden zijn. Bedoeld zijn de kosten van:

Het slopen van opstallen en fysiek vrijmaken van gronden,

- Bodemsanering, dempen van oppervlaktewater en grondwerken,
- Compensatie natuur, groenvoorzieningen en watervoorzieningen in het kostenverhaalsgebied,
- Aanleg voorzieningen,
- Aanleg voorzieningen en werken en werkzaamheden voor het bereiken van een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit.

In deze gevallen resteren voornamelijk apparaatskosten. Als het bevoegd gezag alleen zulke kosten maakt, kan het die kosten veelal verrekenen via de leges. Er is dan geen aanleiding om die kosten met toepassing van kostenverhaalregels of kostenverhaalvoorschriften te verhalen.

Ad c) Aansluiting op openbare ruimte of nutsvoorziening

Het gaat om twee soorten voorzieningen waarvan het bevoegd gezag de kosten ook zonder kostenverhaalregels of kostenverhaalvoorschriften zal kunnen verhalen, namelijk via een overeenkomst of een vergunning. Een voorbeeld van de aansluiting op de openbare ruimte is het maken van een inrit naar de openbare weg en een voorbeeld van de aansluiting op de nutsvoorzieningen is de aansluiting op het rioolstelsel.

Beleidsregels

Initiatiefnemers willen graag vooraf duidelijkheid over de vraag of de gemeente afziet van kostenverhaal. Vanwege rechtsgelijkheid dient de gemeente hierin een consequente lijn te volgen. Daarin kan de gemeente voorzien door beleidsregels op te stellen, zodat voor aanvragers duidelijk is of de gemeente van de bevoegdheid tot afzien van kostenverhaal gebruik zal maken.

Kostenverhaal is nog nodig via een planologisch besluit: vervolgacties

Als na het doorlopen van stap 1 tot en met 5 blijkt dat kostenverhaal nodig is, moet het bevoegd gezag de volgende acties uitvoeren:

- Bepaal kostenverhaalsgebied (zie paragraaf 9.2),
- Kies kostenverhaalmethode (met of zonder tijdvak) (zie hoofdstuk 9),
- Stel kostenverhaalregels omgevingsplan of kostenverhaalvoorschriften omgevingsvergunning of projectbesluit op (zie hoofdstuk 11).

Kostenverhaalregels zijn nodig als de activiteiten worden toegelaten door wijziging van het omgevingsplan en kostenverhaalvoorschriften als dit gebeurt door verlening van een omgevingsvergunning. Voor het projectbesluit ligt het ingewikkelder. Er is een overgangsfase voorzien, waarin het projectbesluit kan gelden als een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.³⁵ In de overgangsfase kan echter ook het omgevingsplan gewijzigd worden en kunnen daar kostenverhaalregels aan worden toegevoegd. Na die overgangsfase zal een projectbesluit het omgevingsplan wijzigen voor zover nodig voor de realisatie en het in werking hebben en in stand houden van het project.³⁶ Indien nodig kunnen dan kostenverhaalregels worden toegevoegd aan het omgevingsplan.

³⁵ Artikel 22.6 Omgevingswet biedt de grondslag voor een overgangsfase.

³⁶ Artikel 5.52 lid 1 Omgevingswet.

9 Methoden van kostenverhaal

9.1 Methode kostenverhaal: met of zonder tijdvak (integraal of organisch)

De Omgevingswet biedt meer flexibiliteit bij het verhalen van kosten dan de Wro.³⁷ De Wro bood te weinig beleidsvrijheid om het kostenverhaal aan te laten sluiten op de onzekerheden die met organische gebiedsontwikkeling gepaard gaan. In tegenstelling tot integrale gebiedsontwikkeling is er bij organische gebiedsontwikkeling geen blauwdruk en gecontroleerde ontwikkeling voor een gebied. De initiatiefnemers bepalen de invulling, fasering van de werken, werkzaamheden en maatregelen en looptijd.

De Omgevingswet biedt zowel de mogelijkheid om de huidige praktijk van kostenverhaal bij integrale gebiedsontwikkeling voort te zetten, als een mogelijkheid voor kostenverhaal bij het organisch ontwikkelen van gebieden waarbij er nog onzekerheden zijn over het eindbeeld en de termijn waarbinnen de (bouw)activiteiten gerealiseerd worden. De verschillende wijzen van berekenen en verdelen van kosten bij integrale en organische gebiedsontwikkeling maken het nodig dat in de regeling voor kostenverhaal twee methoden worden onderscheiden, afhankelijk van het type gebiedsontwikkeling. De keuze voor een van beide methoden is gekoppeld aan het objectieve criterium 'tijdvak'. Daarmee kan er gekozen worden voor de methode met of zonder tijdvak.

Voor beide methodes moet eerst een kostenverhaalsgebied worden bepaald. Dat wordt uitgelegd in paragraaf 9.2. De paragrafen 9.3 en 9.4 leggen de werking van beide methoden uit. In de paragrafen daarna komen onder andere de verschillen en keuzes aan de orde. In paragraaf 9.10 en 9.11 worden de stappen bij de kostenverhaalmethodes toegelicht.

9.2 Bepaling van het kostenverhaalsgebied

Kostenverhaalsgebied omgevingsplan

Zowel voor integrale als organische gebiedsontwikkeling moet het kostenverhaalsgebied in het omgevingsplan worden aangewezen. De kosten binnen een kostenverhaalsgebied worden bij elkaar opgeteld en omgeslagen over het geheel van de aangewezen activiteiten. Daarom is de begrenzing van het gebied van belang. Het kostenverhaalsgebied wordt zo begrensd dat alle onderdelen van de beoogde ontwikkeling erin vallen. Het gaat zowel om de gronden waar de kostenverhaalplichtige activiteiten zijn geprojecteerd als om de gronden voor openbare ruimte en andere voorzieningen.

Het kostenverhaalsgebied mag uit verschillende niet-aaneengesloten delen bestaan. De begrenzing van het gebied moet gemotiveerd worden op basis van een ruimtelijke of functionele samenhang van de te verrichten activiteiten en investeringen op een locatie. Gronden waarop geen werken of activiteiten zijn voorzien, worden buiten het kostenverhaalsgebied gelaten. Dat geldt bijvoorbeeld voor bestaande bebouwing inclusief erven en tuinen, die gehandhaafd worden.

Kostenverhaalsgebieden zullen doorgaans locaties voor meerdere kostenverhaalplichtige activiteiten omvatten, maar kunnen ook één enkele locatie (een enkel perceel) voor een kostenverhaalplichtige activiteit betreffen. Ook kunnen er bij een wijziging van het omgevingsplan meerdere kostenverhaalsgebieden worden aangewezen.

Als voor een gebied het kostenverhaal slechts ten dele is verzekerd door middel van een of meer overeenkomsten, moet het gehele kostenverhaalsgebied, dus inclusief de locaties waarvoor een overeenkomst tot stand is gekomen, worden aangewezen in het omgevingsplan. Die locaties zijn immers nodig voor de berekening en de verevening van het kostenverhaal binnen het kostenverhaalsgebied.

De gemeenteraad kan de begrenzing in een omgevingsplan alleen aanpassen via een wijziging van het omgevingsplan.

³⁷ Deze paragraaf is ontleend aan de memorie van toelichting bij de Aanvullingswet grondeigendom, p. 168, 170 en 171.

Kostenverhaalsgebied projectbesluit

Dit omvat alle kostenverhaalplichtige activiteiten binnen de begrenzing van het projectgebied.

Kostenverhaalsgebied omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit

Dit omvat alle kostenverhaalplichtige activiteiten waarvoor de vergunning is aangevraagd. Alleen voor de bouwactiviteiten waarvoor het kostenverhaal niet verzekerd is, moet worden afgerekend op grond van de kostenverhaalregels. Voor bouwplannen waarvoor op grond van een anterieure overeenkomst het kostenverhaal is verzekerd, leiden de kostenverhaalregels niet tot een kostenverhaalbeschikking.

9.3 Methode kostenverhaal zonder tijdvak (organische ontwikkeling)

In dit systeem raamt de gemeente globaal alle kosten in de openbare ruimte in het kostenverhaalsgebied. Vervolgens stelt de gemeente scenario's op voor de verwachte ontwikkeling en kiest de meest waarschijnlijke. Bijvoorbeeld een scenario waarin 80% van de bouwplannen binnen 10 jaar gerealiseerd wordt en de gemeente 80% van de kosten moet maken. Belangrijk in deze variant is dat alleen de kosten in het openbaar gebied worden verhaald. De kosten op de bouwkeuzen blijven buiten het kostenverhaal. Op basis van de aannames in het gekozen scenario neemt de gemeente in het omgevingsplan een plafond op voor het totale kostenverhaal en voor de verschillende bouwactiviteiten.

Op het moment dat een initiatiefnemer wil gaan bouwen, vraagt diegene de gemeente om een kostenverhaalbeschikking. De gemeente gaat op dat moment het kostenverhaal uitrekenen. De gemeente raamt nu gedetailleerder de kosten en relateert die aan het bouwprogramma. Daaruit volgt een bedrag per bouwactiviteit. Vervolgens wordt dat bedrag getoetst aan het in het omgevingsplan bepaalde plafond en de maxima per bouwactiviteit. Na correctie daarvoor wordt berekend wat de aanvrager zou moeten betalen: de bruto kostenverhaalbijdrage.

Vervolgens voert de gemeente een waardevermeerderingstoets uit. De waardevermeerdering is het bedrag dat de locatie waard is na realisatie van het plan onder aftrek van de inbrengwaarde (zie paragraaf 10.7) en de door de aanvrager gemaakte kosten.

De bruto kostenverhaalbijdrage wordt vergeleken met de waardevermeerdering van de locatie. Als de waardevermeerdering hoger is, worden alle kosten verhaald. Is de waardevermeerdering lager, dan worden de kosten verhaald tot het bedrag van de waardevermeerdering.

9.4 Methode kostenverhaal met tijdvak (integrale ontwikkeling)

Bij kostenverhaal met tijdvak tellen alle kosten in het kostenverhaalsgebied mee: zowel de kosten die gemaakt worden voor het openbaar gebied als de kosten voor bouwkeuzen.

De gemeente raamt alle kosten en opbrengsten. Vervolgens wordt daarop de zogeheten 'macroaftopping' toegepast. Die begrenzing houdt in dat het gemeentebestuur niet meer kosten mag verhalen dan er opbrengsten zijn in het kostenverhaalsgebied.

Na toepassing van macroaftopping blijkt welke bedrag aan kostenverhaal per bouwactiviteit mogelijk is. Die bedragen worden in het omgevingsplan vastgelegd.

Als de initiatiefnemer wil gaan starten vraagt diegene een kostenverhaalbeschikking aan. De gemeente berekent het bedrag aan kostenverhaal door het bedrag per bouwactiviteit te vermenigvuldigen met het aantal eenheden bouwactiviteiten in de aanvraag. Van dat brutobedrag trekt de gemeente de inbrengwaarde af (zie paragraaf 10.7) en de kosten die de aanvrager heeft gemaakt ten behoeve van de ontwikkeling. Daaruit volgt de netto kostenverhaalbijdrage.

9.5 Begrenzing van de omvang van het kostenverhaal

Een belangrijk uitgangspunt van kostenverhaal is dat initiatiefnemers niet meer hoeven bij te dragen dan de opbrengsten van gronden binnen het kostenverhaalsgebied waar bouwactiviteiten plaatsvinden. Omdat de Omgevingswet een nieuwe methode introduceert voor kostenverhaal zonder tijdvak wordt dit onderwerp hier nader uiteengezet.

Macro-aftopping (kostenverhaal met tijdvak)

De Omgevingswet bepaalt voor integrale gebiedsontwikkeling (kostenverhaal met tijdvak) dat de totale kosten van het kostenverhaalsgebied worden vergeleken met de totale opbrengsten. Er mogen niet meer kosten worden verhaald dan er opbrengsten zijn. In de praktijk heet dit de 'macroaftopping'. Deze toets vindt plaats bij de vaststelling van het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of bij het projectbesluit.

Dit is een voortzetting van de verplichte macroaftopping onder de Wro.

Waardevermeerderingstoets (kostenverhaal zonder tijdvak)

In het geval van organische gebiedsontwikkeling is het meestal niet goed mogelijk om bij het vaststellen van kostenverhaalregels de macroaftopping toe te passen. Dit komt omdat de kosten en opbrengsten niet exact bekend zijn. Bij kostenverhaal zonder tijdvak hoeft daarom in het omgevingsplan alleen een maximum gesteld te worden aan de totaal te verhalen kosten (kostenplafond) en aan de bijdrage per kostenverhaalplichtige activiteit.

De macroaftopping is bij organische ontwikkeling vervangen door een waardevermeerderingstoets. De kostenverhaalbijdrage die een initiatiefnemer bij de afgifte van de kostenverhaalbeschikking moet betalen mag niet hoger zijn dan de waardevermeerdering van de grond als gevolg van de activiteit. Daarmee wordt voorkomen dat een initiatiefnemer meer moet betalen dan zijn grond in waarde is gestegen door de nieuwe bouw mogelijkheden die het omgevingsplan biedt.

De waardevermeerderingstoets wordt pas uitgevoerd na de aanvraag van de kostenverhaalbeschikking. Dit voorkomt dat het bevoegd gezag onnodig vroeg de kosten moet berekenen en verdelen over de activiteiten. Tevens beperkt dit het risico dat de betaalde bijdrage in grote mate afwijkt van de uiteindelijke kosten die bij de eindafrekening worden berekend.

De waardevermeerdering van de grond is het verschil tussen de waarde van de grond na het verrichten van de kostenverhaalplichtige activiteit (ook wel de opbrengsten genoemd) en de inbrengwaarde van de grond voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan (dat is de waarde van de grond en de te verwijderen opstallen, die een redelijk handelend koper zou betalen). Een redelijk handelend koper houdt bij het bepalen van zijn koopprijs rekening met de voor rekening van de initiatiefnemer (aanvrager van de activiteit) komende kosten op de locatie die op de kostensoortenlijst staan, waaronder sloop- en saneringskosten. De inbrengwaarde moet met die kosten verminderd worden.

Voor het vaststellen van de waardevermeerdering wordt uitgegaan van de toestand van de grond en de te slopen opstallen voor het nemen van het planologisch besluit.

Onvoldoende opbrengst

Door de begrenzing van het kostenverhaal kan het in beide systemen voorkomen dat het kostenverhaal onvoldoende zal opbrengen. Een gemeente moet de afweging maken of het plan financieel-economisch uitvoerbaar is. Als er bij vaststelling van het omgevingsplan al een tekort te verwachten is dan moet de gemeenteraad een voorziening treffen voor dat te verwachten tekort.

De raming bij het omgevingsplan biedt geen garantie over het resultaat. Er kunnen tegenvallers optreden bij de realisatie. De gemeente maakt bijvoorbeeld wel veel kosten, maar de aanvragen om te bouwen blijven achter. Ook dat is iets voor de gemeente om rekening mee te houden. Het tijdig actualiseren van grondexploitaties en bijstellen van plannen kan helpen de risico's te beheersen.

9.6 Verschillen tussen kostenverhaal met en zonder tijdvak

Er zijn wetstechnische verschillen en praktische verschillen tussen integraal en organisch kostenverhaal. Het belangrijkste verschil is dat het organisch kostenverhaal (model zonder tijdvak) veel meer flexibiliteit biedt dan integraal kostenverhaal (model met tijdvak). Daardoor kan de gemeente rekening houden met allerlei onzekerheden.

Dat is ook een voordeel voor de initiatiefnemer. Die heeft duidelijkheid over de randvoorwaarden voor zijn initiatief en kan na een eenvoudige procedure starten met de uitvoering.

9.6.7 Wetstechnische verschillen

Wetstechnisch zijn de verschillen tussen kostenverhaal met tijdvak en kostenverhaal zonder tijdvak:

1. Verschil in behandeling van de kostensoort 'inbrengwaarde'

Een belangrijk verschil tussen beide systemen betreft de kostensoorten die verhaald kunnen worden. Omdat bij integrale gebiedsontwikkeling het uitgangspunt is dat het hele gebied wordt ontwikkeld, worden de kostensoorten van het hele gebied meegenomen. Dus ook de inbrengwaarde van grond van particuliere eigenaren waarop aangewezen activiteiten zijn toegestaan.

Bij organische gebiedsontwikkeling zijn er onzekerheden over het eindbeeld, de kosten, het programma en het tempo. Investerings in de openbare ruimte zijn afhankelijk van de voortgang van initiatieven in het gebied. Het kostenverhaal is daarom in deze situatie beperkt tot de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen die nodig zijn voor niet-uitgeefbare gronden. De inbrengwaarde van de uitgeefbare gronden is geen verhaalbare kostensoort.

Paragraaf 10.7 geeft een toelichting op de inbrengwaarde.

2. Verschil in maximering van het kostenverhaal

Bij integrale gebiedsontwikkeling worden de totale kosten van het kostenverhaalsgebied vergeleken met de totale opbrengsten. Er mogen niet meer kosten worden verhaald dan er opbrengsten zijn. Deze toets vindt plaats bij de vaststelling van het omgevingsplan. Vervolgens worden bij de kostenverhaalbeschikking de inbrengwaarde en door de aanvrager gemaakte kosten afgetrokken van de kostenverhaalbijdrage.

Bij organische ontwikkeling vindt geen toets voor het gehele kostenverhaalsgebied plaats. Pas bij de aanvraag van de kostenverhaalbeschikking wordt getoetst aan de waardevermeerdering ten gevolge van de aanvraag voor een te verrichten activiteit. Het te verhalen bedrag mag niet hoger zijn dan de waardevermeerdering op het eigen perceel. Daarmee wordt voorkomen dat een initiatiefnemer meer moet betalen dan zijn grond in waarde is gestegen.

3. Verschil in globaliteit kostenverhaalregels in het omgevingsplan

Bij kostenverhaal met tijdvak is een raming van alle kosten en opbrengsten en toedeling aan kostenverhaalplichtige activiteiten nodig in het omgevingsplan. Bij het model zonder tijdvak mag in het omgevingsplan volstaan worden met het bepalen van een kostenplafond en een maximum per kostenverhaalplichtige activiteit, dat grofmazig bepaald kan worden. De raming vindt pas plaats bij de aanvraag van de kostenverhaalbeschikking.

4. Verschil bij het moeten opnemen van gegevens in het omgevingsplan

In het model zonder tijdvak hoeven geen opbrengsten geraamd te worden. Niettemin zal een gemeente willen inschatten wat het kostenverhaal daadwerkelijk kan opleveren. Daarvoor volstaat een globale schatting van de opbrengsten en waardevermeerderingen.

5. Verschil wat betreft de mogelijkheid van een negatieve bijdrage

In het model met tijdvak worden alle kosten binnenplans verevend. In het rekensysteem wordt een tekort op een deellocatie binnen het kostenverhaalsgebied verevend door een overschot bij een andere deellocatie binnen hetzelfde kostenverhaalsgebied. Hoewel dat in de Omgevingswet niet is geregeld, heeft dit systeem als gevolg dat een eigenaar met een tekort recht heeft op een bijdrage ter

dekking van dat tekort.³⁸ Het bevoegd gezag ontvangt dan geen bijdrage, maar moet die betalen. Dan resulteert een negatieve bijdrage voor het bevoegd gezag.

In het model zonder tijdvak is de verevening begrensd. De verevening kan er niet toe leiden dat een eigenaar een bijdrage ontvangt ter dekking van een tekort.

6. Verschil in moment bepaling inbrengwaarde

Bij kostenverhaal met tijdvak moet de inbrengwaarde van het gehele kostenverhaalsgebied worden geraamd bij vaststelling van het omgevingsplan. Bij het model zonder tijdvak hoeft dat niet. Dat gebeurt pas bij de kostenverhaalbeschikking en dan voor de gronden waarop de aanvraag betrekking heeft. Het gaat overigens in beide gevallen om de inbrengwaarde naar de toestand ten tijde van de vaststelling van het besluit tot wijziging van het omgevingsplan. Bij een lange looptijd is het dus wel zaak om van al het vastgoed de toestand vast te leggen ten tijde van het besluit tot wijziging van het omgevingsplan. Op die manier kunnen bewijsproblemen voorkomen worden.

7. Verschil in aftrek van kosten bij kostenverhaalbeschikking

Bij kostenverhaal met tijdvak worden de door aanvrager al gemaakte kosten meegenomen in de kostenverhaalbeschikking. Bij kostenverhaal zonder tijdvak komen die kosten niet in de kostenverhaalbeschikking. De aanvrager moet voor die kosten een afzonderlijke aanvraag doen voor vergoeding.

8. Verschil in uitwisseling kostensoorten bij eindafrekening

De Omgevingswet bepaalt dat bij een model zonder tijdvak de diverse kostensoorten bij de eindafrekening met elkaar uitgewisseld kunnen worden.³⁹ Als een investering waarvoor bij de kostenverhaalbeschikking is afgerekend vervalt, maar er komt een ander soort investering voor in de plaats wordt die meegeteld bij de eindafrekening.

Voor kostenverhaal met tijdvak is dat niet in de wet bepaald. Of uitwisseling dan mogelijk is, wordt in dat geval bepaald door de regels over de eindafrekening in het omgevingsplan.

9. Verschil in planologisch besluit

Kostenverhaal zonder tijdvak kan alleen mogelijk worden gemaakt in een omgevingsplan. Die mogelijkheid is er niet bij kostenverhaalvoorschriften in een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit, of bij kostenverhaalregels in een omgevingsplan op grond van een projectbesluit.

9.6.8 Praktische verschillen

Praktisch zijn de verschillen als volgt:

1. Verschillende actualiseringsopgave

Bij kostenverhaal met tijdvak heeft de gemeente meer werk in het begin en zal vaker actualisering nodig zijn van de kostenverhaalregels. Bij kostenverhaal zonder tijdvak is er meer werk – in korte tijd – bij de kostenverhaalbeschikking. En als er in dat geval veel eigenaren zijn en er veel kostenverhaalbeschikkingen worden gevraagd heeft de gemeente heel veel werk: telkens moeten dan de kosten van het hele gebied worden geraamd, de inbrengwaarde moet worden bepaald van de gronden waarvoor de beschikking wordt gevraagd en ook de opbrengsten. Dit alles vanwege de waardevermeerderingstoets.

2. Verschil in flexibiliteit

Het model zonder tijdvak is veel flexibeler wat betreft tijdvak, fasering en bouwprogramma (zie paragraaf 9.3).

³⁸ De gemeente ontvangt immers uit andere kostenverhaalbijdragen het bedrag dat nodig is om de bijdrage te betalen.

³⁹ Artikel 13.20 lid 3 Omgevingswet.

3. Verschil in kostenverhaal voor de eigenaar, de overige eigenaren en de gemeente

In bepaalde gevallen is het totale bedrag aan kostenverhaal hoger bij kostenverhaal met tijdvak. Dat is het geval als het totale saldo binnen het kostenverhaalsgebied positief is, terwijl een of meerdere locaties daarbinnen negatief scoren, omdat de opbrengst daarvan niet hoog genoeg is om de inbrengwaarde plus het kostenverhaal te dragen. Dat komt door de rol van de inbrengwaarde en de overige kosten voor het uitgeefbaar gebied. Bij kostenverhaal zonder tijdvak fungeren die niet als kostensoort. Dat heeft tot gevolg dat die kosten niet kunnen worden omgeslagen over andere eigenaren. Zij hoeven nooit mee te betalen aan de kosten op uitgeefbare percelen van een ander. Dat is voor die eigenaren gunstig.

Als de waardevermeerderingstoets tot gevolg heeft dat een eigenaar geen of minder dan het geraamde kostenverhaalsbedrag betaalt, is dat voor de gemeente nadelig.

4. Verschil in ontwikkeling

Bij kostenverhaal zonder tijdvak bestaat er een groter risico dat bepaalde locaties binnen kostenverhaalsgebied onrendabel worden voor de ontwikkelaar. Als de inbrengwaarde en overige kosten op de te bebouwen gronden hoger zijn dan de opbrengst, kan de ontwikkeling onrendabel worden voor de eigenaar. Dat onrendabele deel wordt in het model zonder tijdvak niet verevend.

9.7 Keuze tussen de kostenverhaalsmethodes

Veelal wordt voor de keuze tussen kostenverhaal met of zonder tijdvak gesproken over het al of niet hebben van een eindbeeld van de ontwikkeling. Dat is echter te grofmazig. In de praktijk is het onderscheid tussen integrale en organische ontwikkelingen vloeiend. Het doet meer recht aan de werkelijkheid om te spreken over meer of minder organisch. Desondanks staan in de tabel hierna enkele typeringen:

Kenmerk	Integraal	Organisch
Meer of minder globale toedeling van functies	Minder globaal, bijvoorbeeld één functie op een locatie	Meer globaal, bijvoorbeeld meer functies op een locatie
Meer of minder gemeentelijke sturing	Meer sturing	Minder sturing
Meer of minder zekerheid over de vier w's: <ul style="list-style-type: none">• Wat wordt ontwikkeld• Door wie• Wanneer• Waar?	Meer zekerheid	Minder zekerheid

Kenmerken integrale en organische gebiedsontwikkeling

De praktijk wijst uit dat bij herontwikkeling vaker sprake is van organische gebiedsontwikkeling dan bij uitleggebieden. Bij transformatie en herontwikkeling van bedrijventerreinen of kantorenlocaties naar gebieden voor wonen en werken is er voor de gemeente veelal geen aanleiding om een actieve grondpolitiek te volgen. Er is sprake van bebouwde percelen waarvan de aankoop over het algemeen voor gemeenten te duur en/of te riskant is. Ook is de hoofdinfrastructuur al aanwezig. Soms is wel enige aanpassing daarvan nodig.

Bij gebieden die grotendeels onbebouwd zijn, is er vaak meer reden om integraal te sturen op de ontwikkeling. In die gevallen ontbreekt de belangrijkste infrastructuur nog (wegen-, water- en groenstructuren). Om de eerste delen van nieuwe woongebieden of bedrijventerreinen überhaupt te kunnen ontsluiten en te gebruiken is het nodig op voorhand na te denken over omvang en gewenste ligging van die infrastructuur. Alleen al vanuit dat oogpunt is er voor de ontwikkeling van onbebouwde gebieden vaak meer sturing nodig van de gemeente dan in bebouwde gebieden. Er is een groter belang bij het tevoren opstellen van een stedenbouwkundige invulling. Dat kan reden zijn tot actieve verwerving van gronden voor openbare voorzieningen en op zijn minst tot het actief streven naar overeenkomsten.

Deze typering maken duidelijk dat er bij een keuze voor integrale gebiedsontwikkeling meer naar duidelijkheid en zekerheden wordt gestreefd dan bij een keuze voor organische gebiedsontwikkeling. In het laatste geval accepteren gemeenten de aanwezige onzekerheden.

Overwegingen bij keuze tussen kostenverhaal met tijdvak en kostenverhaal zonder tijdvak

In de wet is het onderscheidende criterium tussen integrale respectievelijk organische gebiedsontwikkeling gelegd in het wel of niet hanteren van een tijdvak. Uit het voorgaande volgt echter dat er meer verschillen zijn. Een keuze kan daarom niet alleen worden gemaakt op het punt van wel/geen onzekerheid over de periode van de gebiedsontwikkeling. Ook de strategie van de gemeente is relevant of de gemeente kiest voor de insteek van een integrale dan wel een organische ontwikkeling. Bij een integrale ontwikkeling kunnen er tal van onzekerheden zijn en is een keuze voor het model zonder tijdvak niet op voorhand uit te sluiten. Een keuze voor een organische ontwikkeling zal in de regel mede ingegeven zijn door de vele onzekerheden, maar daarmee is een keuze voor het model met tijdvak nog niet op voorhand uitgesloten. De keuze vergt dus maatwerk.

9.8 Mogelijkheid om te switchen en onderscheid te maken

Omdat de keuze voor kostenverhaal met of zonder tijdvak wordt gemaakt in de kostenverhaalregels in het omgevingsplan, is het in beginsel mogelijk die keuze te herzien. Daar is een wijziging van die kostenverhaalregels in het omgevingsplan voor nodig. Dit is een ingrijpende keuze. Een gemeente zal zeer goed moeten motiveren, waarom er geswitcht wordt. Bedacht dient te worden dat de verandering niet alleen financiële en andere gevolgen heeft voor de gemeente, maar juist ook voor de eigenaren die nog een kostenverhaalbeschikking moeten aanvragen. Voor degenen die al een kostenverhaalbeschikking hebben ontvangen, heeft de verandering geen gevolgen. Voor de gevolgen bij de eindafrekening zie paragraaf 16.4.

Voor een kostenverhaalsgebied is slechts één systeem mogelijk. Niet uitgesloten is dat bij locatieontwikkeling een knip gemaakt kan worden tussen delen. Voor het deel dat actief ontwikkeld wordt zou de gemeente kunnen kiezen voor kostenverhaal met tijdvak en voor het deel dat organisch ontwikkeld wordt voor kostenverhaal zonder tijdvak. Het maken van zo'n onderscheid roept veel vragen op en zal goed gemotiveerd moeten worden. Zo'n onderscheid vereist dat beide delen voldoen aan de eisen die aan kostenverhaalsgebieden worden gesteld. Elk kostenverhaalsgebied moet op zichzelf een ruimtelijk of functioneel samenhangend ontwikkelingsgebied zijn. Gemotiveerd moet worden dat de gebieden echter niet tezamen een ruimtelijk en functioneel samenhangend ontwikkelingsgebied vormen.

9.9 Stappen integraal kostenverhaal (kostenverhaal met tijdvak)

Integraal kostenverhaal gaat ervan uit dat het gehele kostenverhaalsgebied binnen een bepaald tijdvak ontwikkeld wordt. Er is dus maar één scenario waarmee gewerkt wordt. De separate Bijlage Rekenvoorbeelden bij deze handreiking legt uit hoe de berekening bij integraal kostenverhaal werkt aan de hand van een casus.

Hierna volgt een kort overzicht van de stappen:

Fase 1: Grondslagen en berekening

Stap 1: Stel de uitgangspunten vast

- Bepaal de rentevoet en indexeringsmaatstaf (die kunnen gedifferentieerd worden)
- Bepaal de omslagmethode van de kosten
- Bepaal de methode voor de raming van de inbrengwaarde
- Bepaal het tijdvak

Stap 2: Bepaal het kostenverhaalsgebied

Zie paragraaf 9.2.

Stap 3: Raam kosten en opbrengsten en bepaal de bedragen per bouwactiviteit

- Raam alle kosten die voorkomen op de kostensoortenlijst van het Omgevingsbesluit (zie ook paragraaf 10.3 en 10.4). De kosten kunnen worden uitgesplitst volgens de kostensoortenlijsten A en B.
- Pas daarop de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit toe. Bij de raming van de kosten wordt van de bovenwijkse voorzieningen bepaald voor welk deel ze toerekenbaar zijn aan kostenverhaalplichtige activiteiten in het kostenverhaalsgebied.
- Raam opbrengsten. De opbrengsten bestaan uit grondopbrengsten en bijdragen van derden.
- Zet de kosten en opbrengsten uit in de tijd.
- Bereken netto contante waarde of eindwaarde. De kosten en opbrengsten worden teruggerekend naar netto contante waarde of vooruitgerekend naar de eindwaarde. Beide methodes zijn toepasbaar.
- Bereken kostenverhaalbijdrage per soort bouwactiviteit. Bereken op basis van de omslagmethode de kostenverhaalbijdrage per eenheid (bijvoorbeeld aantallen woningen, aantal m² bvo, aantal m² grondoppervlakte).

De belangrijkste elementen van fase 1 worden vastgelegd in het omgevingsplan (zie hoofdstuk 11).

Fase 2: Toepassing kostenverhaal bij aanvraag kostenverhaalbeschikking

Hoe dit gaat bepaalt het omgevingsplan. Dat kan als volgt:

- a. Vermenigvuldig voor de kostenverhaalbeschikking het aantal aangevraagde activiteiten met het bedrag per activiteit.
- b. Bepaal het bedrag aan de hand van de voor de gehele locatie toegedeelde activiteiten.
- c. Neem het hoogste bedrag van a en b op in de kostenverhaalbeschikking.⁴⁰
- d. Trek daar vervolgens de inbrengwaarde en door de aanvrager gemaakte kosten van af om de netto kostenverhaalbijdrage vast te stellen.

9.10 Stappen organisch kostenverhaal (kosten verhaal zonder tijdvak)

Organisch kostenverhaal gaat ervan uit dat het bouwprogramma, het bouwrijp maken en het tempo van realisatie flexibel zijn.

De separate Bijlage Rekenvoorbeelden bij deze handreiking legt uit hoe de berekening van organisch kostenverhaal werkt aan de hand van een casus.

Hieronder volgt een overzicht van de stappen:

Fase 1. Grondslagen en globale begrenzing kostenverhaal

Stap 1: Stel uitgangspunten vast

- Bepaal, voor zover nog nodig, de rentevoet en indexeringsmaatstaf.
- Bepaal, voor zover nog nodig, de omslagmethode van de kosten.
- Kies, voor zover nog nodig, voor de raming van de inbrengwaarde een methode.

Stap 2: Bepaal kostenverhaalsgebied

Zie paragraaf 9.2.

⁴⁰ De gemeente kan de regels hierover ontleen aan art. 6.19 Wet ruimtelijke ordening.

Stap 3: Stel scenario's op

Organisch kostenverhaal gaat er niet vanuit dat het gehele kostenverhaalsgebied binnen een bepaald tijdvak ontwikkeld wordt. Er zijn meerdere scenario's denkbaar, waarin zowel met de kosten als de opbrengsten, de koppelingen van onderdelen en investeringen, de fasering en het tijdpad gevarieerd kan worden. Stap 3 betreft het opstellen van enkele scenario's. Daaruit blijkt ook welke risico's de gemeente loopt. De gemeente zal zelf moeten bedenken wat realistische scenario's zijn.

Bijvoorbeeld:

- 1.1 80% bouw en 100% openbare ruimte in 12 jaar
- 1.2 80% bouw en 100% openbare ruimte in 18 jaar
- 2.1 70% bouw en 70% openbare ruimte in 12 jaar
- 2.2 70% bouw en 90% openbare ruimte in 18 jaar
- 3.1 60% bouw en 60% openbare ruimte in 12 jaar
- 3.2 60% bouw en 75% openbare ruimte in 18 jaar

Andere scenario's gaan wellicht uit van koppelingen: bepaalde openbare voorzieningen worden niet aangelegd zolang niet 50% van de geboden mogelijkheden is benut.

Voor de scenario's worden alle kosten globaal geraamd. Op de kosten worden de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit toegepast. Bij de raming van de kosten wordt van de bovenwijkse voorzieningen bepaald voor welk deel ze toerekenbaar zijn aan kostenverhaalplichtige activiteiten in het kostenverhaalsgebied.

Naast deze kosten wordt ten behoeve van de scenario's ook een aanname gedaan over de waardevermeerderingen in het kostenverhaalsgebied.

De kosten in de scenario's worden uitgezet in een per scenario te bepalen tijdvak en teruggerekend naar netto contante waarde of vooruit berekend naar eindwaarde.

Vervolgens wordt berekend wat het kostenverhaal oplevert na correctie voor de waardevermeerdering.

Stap 4: Kies scenario en bepaal kostenverhaalplafond en maximum per kostenverhaalplichtige activiteit

Uit de scenario's wordt een keuze gemaakt voor het bepalen van het kostenverhaalplafond voor het kostenverhaalsgebied en het maximum aan kostenverhaal per activiteit. Neem de keuzes op in het omgevingsplan.

Fase 2. Toepassing kostenverhaal bij aanvraag

De berekening bij de kostenverhaalbeschikking bestaat uit verschillende stappen:

Stap 1: Bereken bruto kostenverhaal

Raming van de kosten. Er kan niet volstaan worden met de eerdere raming ten behoeve van het omgevingsplan. Het gaat in deze fase om een gedetailleerde raming van de kosten voor het gehele kostenverhaalsgebied.

Stap 2: Toets totale kosten aan kostenverhaalplafond

Het kostenverhaal kan niet hoger zijn dan het plafond dat in het omgevingsplan staat.

Stap 3: Raam te verhalen bedrag per eenheid activiteit

De kosten voor het kostenverhaalsgebied moeten worden omgeslagen over alle verwachte activiteiten in het kostenverhaalsgebied. Omdat de wet voorschrijft dat de kosten worden verdeeld naar rato van de opbrengsten, moet een raming van de opbrengsten worden opgesteld.

Stap 4: Toets aan het maximumbedrag per eenheid activiteit

In het omgevingsplan is een maximumbedrag per eenheid activiteit opgenomen.

Het bedrag aan kostenverhaal per activiteit mag niet hoger zijn dan het maximumbedrag per activiteit in het omgevingsplan. Zo nodig resulteert deze toetsing in een bijstelling naar beneden van

het te verhalen bedrag per activiteit. Na deze toetsing resulteert een bruto verhaalbaar bedrag per eenheid activiteit.

Stap 5: Bereken bruto kostenverhaalbijdrage van de aanvraag

Het aantal aangevraagde bouwactiviteiten wordt vermenigvuldigd met de resulterende bedragen per eenheid. Daaruit volgt de bruto kostenverhaalbijdrage.

Stap 6: Raam waardevermeerdering van de locatie van de aanvraag

Het gaat om de waardevermeerdering van de locatie. Dat zijn de gronden die zijn inbegrepen in de aanvraag. De opbrengsten van de locatie worden verminderd met de inbrengwaarde.

Stap 7: Bereken netto kostenverhaalbijdrage

De gemeente vergelijkt de bruto kostenverhaalbijdrage met de waardevermeerdering. Het kostenverhaal mag niet hoger zijn dan de waardevermeerdering. Na de vergelijking resulteert de netto kostenverhaalbijdrage die wordt geheven.

Uit de opsomming van de stappen in fase 2 blijkt dat het voor een gemeente vaak lastig zal zijn om dit binnen een periode van 8 weken af te ronden. Om de het proces goed te laten lopen, zijn duidelijke organisatorische afspraken nodig en zullen sommige elementen actueel gehouden moeten worden.

10 De verhaalbare kostensoorten

10.1 Opzet

De wet beperkt het kostenverhaal tot een aantal specifieke kostensoorten en geeft ook regels over de berekening daarvan en over criteria waaraan ze moeten voldoen.

Eerst worden de kostensoorten besproken (paragraaf 10.2). Daarbij geldt een onderscheid tussen kostensoorten, die bij elk type kostenverhaal verhaald kunnen worden (paragraaf 10.3) en kostensoorten die alleen bij kostenverhaal met tijdvak verhaald kunnen worden (paragraaf 10.4). De verhaalbare kosten kunnen niet zonder meer worden opgevoerd in de kostenverhaalregels of kostenverhaalvoorschriften. Ze moeten ook voldoen aan drie criteria: profijjt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. Die worden behandeld in paragraaf 10.5. De verhaalbare kosten die deze toets doorstaan hebben worden gebruikt bij de ramingen in het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit of het projectbesluit en bij de berekening van het daadwerkelijke kostenverhaal voor de kostenverhaalbeschikking.

Tot slot wordt ingezoomd op twee speciale verzamelcategorieën: de plankosten (paragraaf 10.6) en de inbrengwaarde (paragraaf 10.7).

10.2 Verhaalbare kostensoorten bij kostenverhaal met of zonder tijdvak

De verhaalbare kostensoorten staan in het Omgevingsbesluit.⁴¹

De kostensoortenlijst heeft een limitatief karakter. Het bevoegd gezag kan geen andere kosten verhalen dan op de kostensoortenlijst staan. Dat geldt voor de kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen binnen het kostenverhaalsgebied, waarvan alleen dat gebied profijjt heeft. En het geldt ook voor de kosten van de aanleg van zogenoemde gebiedsoverstijgende werken, werkzaamheden en maatregelen binnen en buiten het kostenverhaalsgebied, waarvan meerdere kostenverhaalsgebieden en de bestaande stad profijjt hebben. Het gaat dan vooral om hoofdwegen, werken voor de waterhuishouding en groenvoorzieningen. Ook voor gebiedsoverstijgende kosten geldt dat het moet gaan om kosten die op de kostensoortenlijst staan.

Bij alle kostensoorten die op de kostensoortenlijst staan worden per kostenverhaalsgebied de te verwachten werkelijke kosten geraamd. Daarop geldt één uitzondering: de plankosten (paragraaf 10.6) worden niet geraamd, maar berekend volgens een speciale regeling. Die regeling staat in hoofdstuk 13 en bijlagen 34 en 34a van de Omgevingsregeling.

De kostensoortenlijst is verdeeld in twee categorieën, A en B. Categorie A omvat kostensoorten die bij elke vorm van kostenverhaal worden verhaald en categorie B kostensoorten die alleen bij kostenverhaal met tijdvak worden verhaald. A gaat over de niet-uitgeefbare gronden. B gaat over de gronden waar bouwactiviteiten met inbegrip van de bijbehorende tuinen, erven en terreinen plaats zullen vinden. Die worden uitgeefbare gronden genoemd.⁴² Bij integrale ontwikkeling (met een tijdvak) worden ook de door initiatiefnemers te maken kosten op eigen terrein (de kosten onder B) in de berekeningen meegenomen als te verhalen kostensoorten. Bij organische ontwikkeling (zonder tijdvak) geldt alleen tabel A en tellen de kosten onder B niet mee als te verhalen kostensoorten.

Verhaalbare kostensoorten:⁴³

Tabel A: Kostensoorten bij kostenverhaal met of zonder tijdvak

⁴¹ In artikel 8.15 van het Omgevingsbesluit worden de kostensoorten in de tabellen A en B van bijlage IV aangewezen als verhaalbare kostensoorten. Artikel 13.15, derde lid, van de Omgevingswet biedt de mogelijkheid om bij het aanwijzen van kostensoorten onderscheid te maken tussen kostenverhaalsgebieden waarvoor wel en geen tijdvak geldt.

⁴² Zie het onderscheid tussen respectievelijk A2 en B1, A3 en B2, A4 en B3 en A5 en B4.

⁴³ De toelichting in de ze paragraaf is ontleend aan en bevat deels citaten uit de toelichting bij het Aanvullingsbesluit grondeigendom, p. 59-62 en 103-106 en de toelichting bij het Omgevingsbesluit, p. 323-324.

- A1** De kosten van het vaststellen van een omgevingsplan of een projectbesluit of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek
- A2** De waarde van de gronden die worden gebruikt voor de uitvoering van de onder A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief de waarde van de te slopen opstallen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17, eerste lid
- A3** De kosten van het vrijmaken van de gronden, bedoeld onder A2, van persoonlijke rechten en lasten, eigendom en bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten
- A4** Het tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente, de provincie of de Staat verworven percelen, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten
- A5** De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder A2
- A6** De kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden, bedoeld onder A2
- A7** De kosten van de noodzakelijke compensatie van in het kostenverhaalsgebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen
- A8** De kosten van de aanleg of wijziging van:
 1. Wegen, gebouwde en ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, voet- en rijwielpaden, gebouwde openbare fietsenstallingen, faciliteiten voor ondergrondse afvalinzameling, waterpartijen, watergangen, voorzieningen voor de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg daarvan verband houdende werken en bouwwerken;
 2. Infrastructuur voor openbaar-vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken;
 3. Groenvoorzieningen, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;
 4. Openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;
 5. Straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;
 6. Distributienetwerken voor elektriciteit, warmte, gas en water, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken; en
 7. Riolering, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken
- A9** 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
- A10** De kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering van de onder A3, A5, A6, A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek
- A11** Nadeelcompensatie aan derden als bedoeld in hoofdstuk 15 van de wet
- A12** Niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder A1 en A3 tot en met A10
- A13** De rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten
- A14** De kosten van andere door of in opdracht van het bestuursorgaan te verrichten werkzaamheden, voor zover die werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in deze bijlage bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen

10.3 Toelichting kostensoorten bij elke vorm van kostenverhaal

A1 Kosten voor het vaststellen van een omgevingsplan of een projectbesluit of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek

Hieronder vallen alleen de kosten die het bestuursorgaan in het kader van de voorbereiding en vaststelling van het besluit of het verlenen van de vergunning maakt. De kosten van eventuele beroepsprocedures vallen daarbuiten. De kosten van beroepsprocedures vallen ook niet onder een andere kostensoort.

Bij het 'benodigde onderzoek' kan onder andere worden gedacht aan milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek.⁴⁴ Het verrichten van grondmechanisch onderzoek (onderzoek naar de stabiliteit van de bodem) valt niet in deze categorie. Het wordt gerekend tot de plankosten.

A2 De waarde van de gronden en te slopen opstallen die worden gebruikt voor de uitvoering van werken, werkzaamheden en maatregelen in het openbaar gebied

Deze kostensoort beperkt zich tot gronden in de openbare ruimte. Kosten voor uitgifbare gronden vallen hier niet onder. Zie daarvoor kostensoort B1 (paragraaf 10.4). Om precies te zijn gaat het om de waarde van gronden die nodig zijn voor de werken, werkzaamheden en maatregelen die genoemd zijn onder A8 en A9, inclusief de waarde van de te slopen opstallen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17 lid 1 Omgevingsbesluit.

Als er gronden zijn waar geen werken, werkzaamheden of maatregelen worden uitgevoerd voor de onderdelen uit A8 en A9, vallen die niet onder deze kostensoort A2. Dat soort gronden doet niet mee in het kostenverhaal en hoort daarom buiten het kostenverhaalsgebied gelaten te worden.

De kostensoort 'waarde van de gronden' betreft de marktwaarde van de gronden in het kostenverhaalsgebied die voor de werken, werkzaamheden en maatregelen nodig zijn.

A3 De kosten van het vrijmaken van de gronden bedoeld onder A2 van persoonlijke rechten en lasten, eigendom en bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten

Deze kostensoort beperkt zich tot gronden in de openbare ruimte. Kosten voor uitgifbare gronden vallen hier niet onder. Zie daarvoor B2 (paragraaf 10.4). Onder deze kostensoort vallen de wettelijke transactiekosten bij verwerving, de kosten van de eventuele onteigeningsprocedure en de vergoeding voor het afkopen of wijzigen van persoonlijke en zakelijke rechten, waaronder huur, pacht, eigendom en beperkte zakelijke rechten. Tot de wettelijke transactiekosten behoren onder andere de kosten van de notaris, het Kadaster, taxateurs en de verschuldigde overdrachtsbelasting of btw.

De Omgevingswet bevat geen regels over de waarderingmethode voor het vrijmaken van huur, pacht en dergelijke.

A4 Het tijdelijk beheer van de door of vanwege de gemeente, de provincie of de Staat verworven percelen

Deze kostensoort betreft de kosten van tijdelijk beheer en onderhoud van gronden die zijn verworven voor het aanleggen van werken en het uitvoeren van werkzaamheden. Het gaat om de netto kosten na aftrek van opbrengsten, bijvoorbeeld de tijdelijke verhuur van gronden en te slopen panden. De kosten worden berekend over de periode totdat gebieden formeel worden opgeleverd. Het gaat alleen om kosten voor tijdelijk beheer van de gemeente, de provincie of de Staat, niet die van een waterschap.

A5 De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder A2

⁴⁴ De kostensoort onderzoek is te vergelijken met het onderzoek op grond van artikel 6.2.4 onder a Besluit ruimtelijke ordening.

A6 De kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden, bedoeld onder A2

Deze kostensoort beperkt zicht tot gronden in de openbare ruimte. Kosten voor uitgeefbare gronden vallen hier niet onder. Zie daarvoor kostensoorten B3 en B4 (paragraaf 10.4). In geval van 'bouwen op water' vallen ook de kosten van baggerwerkzaamheden en het aanbrengen van oeverversterkingen onder kostensoort A6.

A7 De kosten van de noodzakelijke compensatie van in het kostenverhaalsgebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen

Hieronder vallen de kosten van de noodzakelijke compensatie van natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen die binnen het kostenverhaalsgebied verloren zijn gegaan. Van natuur en groenvoorzieningen is sprake als gronden daarvoor zijn aangewezen op basis van regels van het Rijk, de provincie of de gemeente. Compensatie is niet alleen aan de orde bij al gerealiseerde natuur en voorzieningen, maar ook bij natuur en voorzieningen die op basis van wettelijke eisen hadden moeten worden gerealiseerd en bij ruimtelijke reserveringen. De compensatie zal in dat geval de meerkosten van aanleg van natuur en voorzieningen elders betreffen.

Wat watervoorzieningen betreft, is compensatie aan de orde als voorzieningen verdwijnen die een functie hebben voor een gebied dat groter is dan de locatie waar de bouwactiviteiten plaatsvinden. Een voorbeeld is een plas die bij hevige regenval wordt gebruikt als regionale waterberging. Als deze plas wordt gedempt in verband met bouwactiviteiten, dan zullen op regionale schaal maatregelen moeten worden genomen om wateroverlast te voorkomen. Dat kan aanleg van een nieuwe waterberging zijn, maar bijvoorbeeld ook een nieuw gemaal.

Ook de kosten van vervangende maatregelen om wateroverlast buiten de kostenverhaalslocatie te voorkomen, kunnen worden verhaald onder kostensoort A7.

A8 De kosten van de aanleg of wijziging van de volgende werken:

1. Wegen, gebouwde en ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, voet- en rijwielpaden, gebouwde openbare fietsenstallingen, faciliteiten voor ondergrondse afvalinzameling, waterpartijen, watergangen, voorzieningen voor de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg daarvan verband houdende werken en bouwwerken;
2. Infrastructuur voor openbaar-vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken;
3. Groenvoorzieningen, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen;
4. Openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen;
5. Straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte;
6. Distributienetwerken voor elektriciteit, warmte, gas en water, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken; en
7. Riolerings, inclusief bijbehorende werken en bouwwerken

Onder deze kostensoort 'aan te leggen of te wijzigen werken' vallen alleen werken die een openbaar karakter hebben of die voor algemeen gebruik zijn bedoeld. Het gaat dan om werken die vrij kunnen worden gebruikt (bijvoorbeeld wegen en parken), waarop iedereen is aangewezen (bijvoorbeeld straatverlichting) of waarvoor een aansluitplicht kan gelden (elektriciteit, warmte, gas en water). Uitgangspunt is dat de kosten van de aanleg van deze werken alleen kunnen worden verhaald voor zover ze niet uit gebruikerstarieven of heffingen worden betaald. Dat geldt voor de distributienetwerken en meestal ook voor gebouwde parkeervoorzieningen.

Het betreft alleen aanleg- en wijzigingskosten. Andere kosten, zoals beheer en onderhoud, zijn niet verhaalbaar via afdeling 13.6 van de Omgevingswet. Hieronder volgt een toelichting op enkele van de genoemde werken.

Ad 1: Onder het begrip 'voorzieningen voor de waterhuishouding' zijn alle voorzieningen te rekenen die nodig zijn voor het waterbeheer. Bij watervoorzieningen gaat het niet alleen om riolen, vijvers en waterlopen, maar ook om wadi's, waterpleinen en ondergrondse opslagvoorzieningen, zoals infiltratiekratten. Dit begrip dient ruim te worden uitgelegd.

Gebouwde fietsenstallingen en ondergrondse afvalopslag kunnen nodig zijn bij bouw in binnenstedelijke gebieden waar de ruimte schaars is.

Ad 3: Onder het begrip 'groenvoorziening' valt alles dat redelijkerwijs tot een groenvoorziening is te rekenen, zoals openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden.

Ad 6: Distributienetwerken voor elektriciteit, warmte, gas en water verdienen bijzondere aandacht. In deze gevallen biedt de kostensoortenlijst een aanvullende regeling. De kosten van de aanleg van deze netwerken zullen normaal gesproken door de netwerkbeheerders uit verbruikerstarieven worden betaald. Er kunnen zich echter situaties voordoen waarin extra kosten ontstaan, bijvoorbeeld wanneer distributienetwerken in verband met bouwactiviteiten vervroegd moeten worden vervangen of moeten worden omgelegd. In dat geval zullen die extra kosten vanuit het kostenverhaal worden betaald. Ook infrastructuur voor andere warmtealternatieven zoals waterstof en groen gas kan verhaald worden op grond van deze regeling.

Ad 7: De aanlegkosten van riolering worden verhaald via kostenverhaal, als ze niet bekostigd worden uit de rioolheffing. In de meeste gemeenten vallen de aanlegkosten niet onder de heffing.

A9 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

Deze kostensoort heeft een brede strekking. Wat onder 'fysieke leefomgeving' wordt begrepen, is af te leiden uit artikel 1.2 van de Omgevingswet. Met deze omschrijving wordt bereikt dat de kosten van alle maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, verhaalbaar zijn.⁴⁵ Onder de Wro was deze kostensoort gespecificeerd als:

1. de kosten van maatregelen, plannen, besluiten en rechtshandelingen met betrekking tot gronden, opstallen, activiteiten en rechten in het kostenverhaalsgebied, waaronder ook begrepen is het beperken van milieuhygiënische contouren en externe veiligheidscontouren;⁴⁶ en
2. de kosten van "uit een oogpunt van milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid noodzakelijke voorzieningen".⁴⁷ Naast de kosten voor de maatregelen die verband houden met milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid, die onder deze grondslag vallen, kunnen hier ook maatregelen onder worden begrepen als het uitkopen van hindercirkels, maatregelen ter verantwoording van het groepsrisico, maatregelen ter bescherming van natuurwaarden en volksgezondheid en bodemsaneringsmaatregelen. Maar ook geluidbeperkende maatregelen als het aanleggen van een geluidsscherm, fysieke maatregelen voor het behoud in situ van archeologische monumenten en het opruimen van niet-gesprongen explosieven (NGE's) maken deel uit van deze kostensoort.

In de eis dat de maatregelen noodzakelijk zijn, ligt een belangrijke beperking besloten voor de kosten die onder deze kostensoort kunnen worden verhaald. Als noodzakelijk moeten worden begrepen de kosten van maatregelen die op grond van regels van de EU, het Rijk, de provincie, het waterschap of de gemeente moeten worden uitgevoerd.

A10 De kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering van de onder A3, A5, A6, A8 en A9 bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek

Te denken valt aan voorbereiding en toezicht op het bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte en het woonrijp maken. Het gaat dus niet om de kosten van het bouwrijp maken zelf. Die kostensoort valt onder de plankosten (zie paragraaf 10.6). Plankosten zijn hoofdzakelijk apparaatskosten van het bevoegd gezag.

⁴⁵ Zie de maatschappelijke doelen in artikel 1.3 van de Omgevingswet.

⁴⁶ Overgenomen uit artikel 6.2.4 onder d Besluit ruimtelijke ordening.

⁴⁷ Overgenomen uit artikel 6.2.5 aanhef en onder i Besluit ruimtelijke ordening.

A11 Nadeelcompensatie aan derden als bedoeld in hoofdstuk 15 van de wet

Deze kostensoort betreft een raming van de nadeelcompensatie, voorheen aangeduid als planschade, ten gevolge van de activiteiten in het kostenverhaalsgebied. De kosten van het laten ramen van de nadeelcompensatie en de procedurekosten bij nadeelcompensatie vallen niet onder deze kostensoort, maar onder plankosten (zie paragraaf 10.6).

A12 Niet-terugvorderbare btw, niet-gecompenseerde compensabele btw of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen, genoemd onder A1 en A3 tot en met A10

Wanneer de gemeente handelt als onderneming en btw betaalt over inkoopfacturen, kan zij die, afhankelijk van de situatie, terugvorderen bij de fiscus. Als de gemeente niet als ondernemer optreedt, kan zij de betaalde btw niet terugvorderen, maar is deze, eveneens afhankelijk van de situatie, compensabel vanuit het btw-compensatiefonds. Niet altijd is de btw die de gemeente betaalt terug te vorderen of compensabel. Verhaalbaar als kostensoort is de btw die betrekking heeft op de kosten, genoemd onder A1 en A3 tot en met A10 en die de gemeente niet kan terugvorderen of gecompenseerd kan krijgen uit het btw-compensatiefonds.

A13 De rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten

De rente bestaat uit een tweetal componenten:

- a. De rente-Invloed van de voorgenomen uitgaven en nog te realiseren inkomsten kan worden uitgerekend door deze beide contant te maken en aldus terug te rekenen naar een moment in het heden.
- b. Tevens kan er al een geïnvesteerd vermogen zijn. Dit heet ook wel de boekwaarde. In dat saldo van al gemaakte kosten en al gerealiseerde opbrengsten kan een rentepost staan. Dit zijn de al daadwerkelijk gemaakte rentelasten.

A14 De kosten van andere door of in opdracht van het bestuursorgaan te verrichten werkzaamheden, voor zover die werkzaamheden rechtstreeks verband houden met de in deze bijlage bedoelde werken, werkzaamheden en maatregelen

Het gaat hier om kosten van werkzaamheden die niet vallen onder de eerdergenoemde kosten van voorbereiding, ontwikkeling, beheer en toezicht. Voor alle werkzaamheden geldt dat ze aan het betreffende project gerelateerd dienen te zijn. Onder deze kostensoort valt onder andere een deel van de plankosten (zie paragraaf 10.6).

10.4 Toelichting extra kostensoorten bij kostenverhaal met tijdvak

In Tabel B staan de kostensoorten die alleen bij kostenverhaalregels voor een integrale ontwikkeling verhaalbaar zijn.

Tabel B: Kostensoorten bij kostenverhaal met tijdvak; in aanvulling op tabel A

- B1** De waarde van de gronden waar de bouwactiviteiten, bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, van de wet, zullen worden verricht, inclusief de waarde van de daar aanwezige, te slopen opstallen, geraamd overeenkomstig artikel 8.17, eerste lid
- B2** De kosten om de gronden, bedoeld onder B1, vrij te maken van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten
- B3** De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op de gronden, bedoeld onder B1
- B4** De kosten van bodemsaneringswerkzaamheden, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op de gronden, bedoeld onder B1.

Voor een inhoudelijke toelichting van de kostensoorten onder B zie de toelichting bij corresponderende kostensoorten onder A.

De kostensoorten B1 tot en met B4 worden bij kostenverhaal met tijdvak beschouwd als verhaalbare kosten, maar bij kostenverhaal zonder tijdvak niet. De kostensoorten onder B voor kostenverhaal met tijdvak omvatten de door initiatiefnemers te maken kosten. Door deze als te verhalen kostensoorten aan te wijzen, kan de praktijk van het kostenverhaal van de Wro en het Besluit ruimtelijke ordening onder de Omgevingswet worden voortgezet.

Als geen tijdvak voor het kostenverhaal wordt vastgesteld, geldt alleen tabel A en tellen de kosten onder B niet mee als te verhalen kostensoorten. Die kosten zijn dan alleen een post bij het berekenen van de waardevermeerdering.

De kosten genoemd onder B1 tot en met B4 maken deel uit van de inbrengwaarde. Voor de inbrengwaarde gelden bijzondere regels over de wijze van waardering (zie paragraaf 10.7).

10.5 Toetsing van de kosten: drie criteria (PTP)

Alle kosten van de kostensoortenlijst moeten voldoen aan drie eisen. Voldoen ze daar niet aan, dan kunnen ze niet worden verhaald. Aan de hand van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit (de zogenaamde PTP-criteria) moet worden bepaald of de kosten geheel of deels aan een kostenverhaalsgebied kunnen worden toegerekend.⁴⁸

De beoordeling aan de PTP-criteria vindt plaats op de schaal van het kostenverhaalsgebied, niet per individuele activiteit. Een kostenpost wordt dus ook verhaald als de kosten ten goede komen aan slechts een klein deel van het kostenverhaalsgebied.⁴⁹

Profijt

Het kostenverhaalsgebied moet nut ondervinden van de te treffen werken, maatregelen of voorzieningen. Deze toets geldt voor het kostenverhaalsgebied als geheel, niet per bouwperceel binnen de locatie. Bij maatregelen zoals het opheffen van stankcirkels en bij compensatie buiten het gebied schuilt het profijt in het feit dat dankzij deze ingrepen een groter gebied ontwikkeld kan worden.⁵⁰

Toerekenbaarheid

Dit criterium valt in twee onderdelen uiteen:

1. Causaal verband

Er moet een verband bestaan tussen de gebiedsontwikkeling en de kosten. De werken, werkzaamheden en maatregelen zouden niet aan de orde zijn zonder de ontwikkeling (causaal verband) of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van de ontwikkeling. Het kan bij bovenwijkse voorzieningen ook gaan om voorzieningen die al in het verleden zijn uitgevoerd, mits toen al rekening was gehouden met de toekomstige ontwikkeling van het kostenverhaalsgebied.

2. Kosten die op een andere manier bekostigd zijn

Wanneer uitgaven langs andere weg gedekt dan wel gefinancierd worden, of wanneer dat gebruikelijk is, zijn deze niet toerekenbaar. Nutsvoorzieningen (gas, water, elektra, kabel, telefoon) worden doorgaans langs andere weg bekostigd. Wanneer de gemeente een deel van de aanlegkosten moet betalen omdat kabels, leidingen en daarbij behorende bouwwerken vóór het einde van de afschrijvingstermijn moeten worden vervangen, kunnen deze kosten wél toerekenbaar zijn. Dat is soms ook het geval met een onrendabel deel van een investering, als sprake is van onzekerheid over plannen de termijn van ontwikkelen. Onderhoudskosten zijn in geen geval toerekenbaar, omdat die uit reguliere opbrengsten gefinancierd behoren te worden.

⁴⁸ Artikel 13.11 lid 1 onder a en b Omgevingswet.

⁴⁹ Memorie van toelichting Aanvullingswet grondeigendom, Kamerstukken II, 2018/19, 35133, nr. 3, p. 177.

⁵⁰ De paragraaf over de PTP-criteria is mede ontleend aan de handreiking Grondexploitatiewet, red. J.A.M van den Brand, E.W. van Gelder en H.W. van Sandick, SDU Uitgevers, tweede druk, 2010, p. 131-133.

Proportionaliteit

De meeste kosten die in het kostenverhaalsgebied worden gemaakt zullen volledig toerekenbaar zijn aan het kostenverhaalsgebied. Dat ligt anders bij kosten voor voorzieningen of maatregelen die ook een functie hebben voor andere kostenverhaalsgebieden, zoals bovenwijkse voorzieningen, of bestaande gebieden. Van deze kosten mag slechts een deel aan het kostenverhaalsgebied toegerekend worden. Daarop ziet het criterium 'proportionaliteit'. In dat geval zal de gemeente moeten bepalen hoeveel profijt het kostenverhaalsgebied van die werken, werkzaamheden en maatregelen ondervindt in vergelijking met andere gebieden. Hierbij zal de gemeente in het algemeen gebruik kunnen maken van de onderzoeken die zijn verricht voor plannen als het gemeentelijk verkeer- en vervoersprogramma en het gemeentelijk groenprogramma of voor investeringsbeslissingen over de aanleg van infrastructuur of groenvoorzieningen. Daarin is in het algemeen te zien in welke mate de toekomstige bewoners en bedrijven in het kostenverhaalsgebied gebruik zullen maken van de betreffende voorzieningen. Ook andere programma's op grond van de Omgevingswet kunnen houvast verschaffen.

Als meerdere gebieden profijt hebben van een werk, maatregel of voorziening moeten de kosten naar evenredigheid worden toegeedeeld aan de gebieden.

10.6 Plankosten

Een deel van de hiervoor genoemde kostensoorten wordt tot de plankosten gerekend. Plankosten zijn in het bijzonder de kosten van werkuren van ambtenaren of van deskundigen die door het bestuursorgaan worden ingehuurd.⁵¹

Voor de plankosten is een bijzondere regeling getroffen. De plankosten worden anders behandeld dan andere kostensoorten. De regeling van de plankosten staat in de Omgevingsregeling.⁵² Deze regeling is van toepassing als kosten worden verhaald op basis van een omgevingsplan, een projectbesluit of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De regeling is niet van toepassing op anterieure overeenkomsten. Bij anterieure overeenkomsten kunnen overheden en ontwikkelaars vrij onderhandelen over de plankosten. Dat neemt niet weg dat dat de regeling van de plankosten in de Omgevingsregeling een schaduwwerking kan hebben op anterieure overeenkomsten.

De Omgevingsregeling stelt een maximum aan de plankosten die het bevoegd gezag in rekening mag brengen. Het doel hiervan is dat overheden sober en doelmatig gebruik maken van de mogelijkheden om plankosten te verhalen. Het bevoegd gezag mag geen hogere, maar desgewenst wel lagere plankosten rekenen dan in de Omgevingsregeling is bepaald.⁵³

10.6.1 Onderdelen van de plankosten

De plankosten bestaan uit de volgende kostensoorten:⁵⁴

- Opstellen en vaststellen omgevingsplan
- Opstellen stedenbouwkundig plan
- Opstellen beeldkwaliteitsplan
- Taxatie inbrengwaarde percelen
- Taxatie en aankopen onroerende zaken
- Onteigening van onroerende zaken
- Vestigen voorkeursrecht

⁵¹ Zie voor een uitgebreidere toelichting van de plankosten de Aanvullingsregeling grondeigendom Omgevingswet, Staatscourant 1 juli 2021, nr. 34636, p. 106-110 en 125-127 en voor een summier toelichting op sommige onderdelen die ongewijzigd uit de Omgevingsregeling zijn overgenomen de toelichting bij de Omgevingsregeling, Staatscourant 22 november 2019, nr. 56288, p. 565-567 en 576-577.

⁵² Artikelen 13.1 tot en met 13.9 Omgevingsregeling en Bijlagen XXXIV en XXXIVa bij de Omgevingsregeling

⁵³ Artikel 13.2 lid 1 Omgevingsregeling.

⁵⁴ Artikel 13.1 jo. Bijlagen XXXIV en XXXIVa bij de Omgevingsregeling.

- Inrichtingsplan openbare ruimte
- Voorbereiding, directievoering en toezicht, inclusief grondmechanisch onderzoek, voor slopen, ophogen en voorbelasten en bouw- en woonrijp maken
- Projectmanagement
- Projectmanagement-assistentie
- Planeconomie (inclusief de kosten van een eindafrekening)

Buiten de regeling vallen de volgende kosten:⁵⁵

- Het verrichten van onderzoek als bedoeld in bijlage IV, onder A1 en A10, bij het Omgevingsbesluit, met uitzondering van het verrichten van grondmechanisch onderzoek.
Bedoeld zijn onderzoeken:
 - Voor het vaststellen van het planologisch besluit (kostensoort A1).
 - In het kader van voorbereiding en toezicht op de uitvoering van werken, werkzaamheden en maatregelen voor:
 - Vrijmaken van gronden (kostensoort A3)
 - Slopen, verwijderen en verplaatsen (kostensoort A5)
 - Bodemsanering, demping en grondwerken (kostensoort A6)
 - Aanleg of wijziging van voorzieningen (kostensoort A8)
 - Werken, werkzaamheden en maatregelen voor bereiken omgevingskwaliteit (kostensoort A9)
- Het voorbereiden van en toezicht houden op bodemsanering, bedoeld in bijlage IV, onder A10, bij het Omgevingsbesluit. Dit betreft bodemsanering in het openbaar gebied.
- Kostensoorten als bedoeld in artikel 13.14, eerste lid, onder b, van de wet, die niet worden gemaakt in een gebied waar kostenverhaal van toepassing is.
Bedoeld zijn kostensoorten waarvan het kostenverhaalsgebied ten dele profijt heeft: de bovenwijkse voorzieningen. Vereist is dat de kosten buiten het kostenverhaalsgebied worden gemaakt.

Deze uitzonderingen zijn inhoudelijk overgenomen uit de regeling plankosten exploitatieplan.

10.6.2 Berekening plankosten

De plankosten worden berekend door toepassing van de Omgevingsregeling. De plankosten vormen een van de kostenposten die worden meegenomen in de raming van de kosten en opbrengsten van het kostenverhaal. De plankosten worden forfaitair bepaald, dat wil zeggen dat er met vaste aantallen werkuren per product en vaste tarieven wordt gewerkt.

Bij kostenverhaal *met tijdvak* worden alle in het kader genoemde kostensoorten in rekening gebracht met betrekking tot het gehele kostenverhaalsgebied.

Bij kostenverhaal *zonder tijdvak* vallen **niet** onder de plankosten:

- Voor uitgeefbare gronden, de kosten van voorbereiding en toezicht op de uitvoering van:
 - Vrijmaken van gronden (kostensoort B2)
 - Slopen, verwijderen en verplaatsen (kostensoort B3)
 - Bodemsanering, demping en grondwerken (kostensoort B4)
- De plankosten van partieel ophogen en voorbelasten van gronden

Bovendien zijn de plankosten voor het omgevingsplan, het stedenbouwkundig plan en het beeldkwaliteitsplan lager geraamd. Uitgangspunt is dat bij kostenverhaal zonder tijdvak met globale plannen wordt gewerkt. Daarentegen is bij kostenverhaal zonder tijdvak het product "opstellen van scenario's" ten behoeve van het opstellen van het kostenplafond toegevoegd. Deze verschillen leiden ertoe dat de maximaal verhaalbare plankosten bij kostenverhaal zonder tijdvak lager zijn dan bij kostenverhaal met tijdvak.

⁵⁵ Artikel 13.1 Omgevingsregeling.

Opzet regeling

In de Omgevingsregeling worden vrijwel alle plankosten per product of activiteit berekend.⁵⁶ Bij de regeling plankosten exploitatieplan werden enkele categorieën plankosten nog berekend als jaarlijkse kosten per project, waaronder de kosten van projectmanagement, projectmanagement-assistentie en planeconomie. Dat was niet langer mogelijk omdat de betreffende plankosten bij kostenverhaal zonder tijdvak van jaar op jaar sterk kunnen fluctueren. Daarbij werd het in verband met de kostenbeheersing wenselijk geacht om de kosten per product of activiteit inzichtelijk te maken. Daarom zijn de kosten van projectmanagement, projectmanagementassistentie en planeconomie in de Omgevingsregeling toegedeeld aan producten als het vaststellen van het omgevingsplan en het stedenbouwkundig plan. Daarop geldt één uitzondering: bij projectmanagement en planeconomie is nog een kleine post gereserveerd voor vaste kosten die niet aan één product of activiteit zijn toe te schrijven.

Complexiteitsfactor

De nieuwe systematiek kent één opslag of afslag. Dat is de opslag of afslag met een complexiteitsfactor.⁵⁷ De plankosten zijn geschat voor een vrijwel onbebouwde locatie van 15 hectare buiten de bebouwde kom. Als de locatie anders is, worden sommige bedragen per product of activiteit gecorrigeerd met een complexiteitsfactor om de plankosten passend te maken voor de locatie. Die wordt bepaald door de volgende factoren:

- Ligging kostenverhaalsgebied
- Type opgave
- Verwervingssituatie
- Type programma
- Onderzoeken
- Woon- en werkmilieu (dichtheid)

De Omgevingsregeling kent twee complexiteitsfactoren: een algemene en een stedenbouwkundige complexiteitsfactor. Hierbij worden verschillende van de bovengenoemde factoren in ogenschouwen genomen. De stedenbouwkundige complexiteitsfactor is van toepassing bij het opstellen van het stedenbouwkundig plan. De algemene complexiteitsfactor is bij een reeks andere producten van toepassing, maar niet bij taxatie, verwerving, onteigening, het vestigen van een voorkeursrecht en ophogen en voorbelasten.

Historische kosten

Plankosten die voorafgaand aan het vaststellen van het omgevingsplan of het projectbesluit of het verlenen van de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit worden gemaakt, kunnen ook voor verhaal in aanmerking komen. De periode van voorbereiding is op minimaal twee en maximaal vier jaar gesteld ten opzichte van het moment van het vaststellen, afhankelijk van de complexiteit van het project.⁵⁸

Maximum

Zowel bij kostenverhaal met als zonder tijdvak geeft de berekening aan wat het maximum van de plankosten is. Het bestuursorgaan mag eventueel wel lagere kosten in rekening brengen, bijvoorbeeld wanneer de feitelijke plankosten lager zijn dan de op basis van deze regeling berekende maximale kosten.⁵⁹

⁵⁶ Artikel 13.2 lid 1 Omgevingsregeling.

⁵⁷ Artikel 13.2 leden 2 en 3 Omgevingsregeling.

⁵⁸ Artikel 13.3 Omgevingsregeling.

⁵⁹ Artikel 13.2 lid 1 Omgevingsregeling.

Andere berekeningsmethode

Het bestuursorgaan mag kiezen voor een andere berekeningsmethode voor de plankosten. Het is echter wel gebonden aan het maximum dat resulteert bij toepassing van de regels voor berekening van de plankosten in de Omgevingsregeling.⁶⁰ Dat maximum mag niet overschreden worden. De opzet van de regeling zorgt ervoor dat plankosten overal op basis van dezelfde uitgangspunten worden berekend. Tevens maakt het aan de initiatiefnemers van bouwactiviteiten duidelijk hoe de plankosten zijn opgebouwd. Alle ramingen van werkuren en kosten zijn gebaseerd op een sobere en doelmatige uitvoeringspraktijk.

10.6.3 Andere regeling plankosten voor kleine bouwactiviteiten

Voor kleine bouwactiviteiten zou het te ver voeren om alle plankosten te berekenen. Kleine activiteiten zijn activiteiten waarbij op een locatie een of enkele bouwwerken met een beperkte oppervlakte worden gerealiseerd.⁶¹ Voor een kleine activiteit zullen niet veel investeringen in werken, werkzaamheden en maatregelen nodig zijn. Daarom gelden bij kleine activiteiten vaste bedragen voor de plankosten, zodat het kostenverhaal op een eenvoudige en efficiënte manier kan plaatsvinden en niet alle kosten afzonderlijk hoeven te worden berekend. Daarbij zijn echter de plankosten van civieltechnische werkzaamheden buiten beschouwing gelaten, omdat die van geval tot geval kunnen verschillen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de plankosten voor het aanleggen van inritten of andere werkzaamheden in de openbare ruimte. Deze plankosten komen bovenop de vaste bedragen voor kleine projecten in de Omgevingsregeling en worden door de gemeente afzonderlijk geraamd.

10.6.4 Relatie plankosten met leges

Kosten die verband houden met het afgeven van de kostenverhaalbeschikking of een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit worden niet tot de plankosten gerekend. Plankosten zijn gemeenschappelijke kosten die door de initiatiefnemers van bouwactiviteiten gezamenlijk worden gedragen omdat ze niet individueel zijn toe te rekenen. De afgifte van een omgevingsvergunning is een individuele dienst waarvan de kosten via de leges behoren te worden verrekend.⁶² Kosten die via de afdeling kostenverhaal worden verhaald, kunnen niet ook nog eens via de leges in rekening worden gebracht.

10.7 Inbrengwaarde

De inbrengwaarde is een verzamelterm voor verschillende kostensoorten. Omdat daarvoor bepaalde eisen aan de waardering gelden worden ze in deze paragraaf behandeld. De rol van de inbrengwaarde in de methode voor het kostenverhaal staat in hoofdstuk 9.

De inbrengwaarde is de waarde die een redelijk handelende koper over zou hebben voor de aankoop van de gronden en te slopen opstallen. Deze waarde speelt op verschillende manieren een rol in het kostenverhaal:

- Kostenverhaal met tijdvak: als een initiatiefnemer wil gaan bouwen, wordt de inbrengwaarde afgetrokken van de bruto kostenverhaalbijdrage in de kostenverhaalbeschikking (zie paragraaf 14.3).
- Kostenverhaal zonder tijdvak: bij de waardevermeerderingstoets wordt de inbrengwaarde afgetrokken van de waardevermeerdering (zie paragraaf 14.4).

Omdat ten aanzien van kostensoorten die tot de inbrengwaarde worden gerekend bijzondere eisen worden gesteld, wordt de inbrengwaarde hier al behandeld.

⁶⁰ Het maximum bij toepassing van artikel 13.2 Omgevingsregeling.

⁶¹ Artikel 13.5 Omgevingsregeling.

⁶² Toelichting Aanvullingsregeling grondeigendom Omgevingswet, p. 106.

10.7.1 Onderdelen inbrengwaarde

De inbrengwaarde bestaat uit verschillende onderdelen. De regels over inbrengwaarde gelden uitsluitend voor gronden die zijn betrokken in een aanvraag voor een kostenverhaalplichtige activiteit.⁶³

De inbrengwaarde omvat de volgende onderdelen:

- De waarde van de gronden en de te slopen opstallen (kostensoort B1 op de kostensoortenlijst)⁶⁴
- De kosten om die gronden vrij te maken van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten (kostensoort B2)
- De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op die gronden (kostensoort B3)
- De kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op die gronden (kostensoort B4)

In de kamerstukken is een ruimere omschrijving van de onderdelen B3 en B4 gegeven. Bij de raming van de inbrengwaarde moeten namelijk de kosten van het bouw- en woonrijp maken betrokken worden.⁶⁵

Voor alle onderdelen van de inbrengwaarde eist de Omgevingswet dat die worden geraamd op basis van objectief bepaalbare maatstaven.⁶⁶

Ten opzichte van de Wro is onderdeel B4 toegevoegd aan de inbrengwaarde. Hierdoor komen de onderdelen van de inbrengwaarde weer in lijn met de systematiek bij onteigening.

10.7.2 Waarderingsmethode inbrengwaarde

Voor de onderdelen van de inbrengwaarde gelden aanvullende eisen. Er zijn voor de inbrengwaarde twee waarderingsmethodes toegestaan:

- a. Raming van de werkelijke waarde, of
- b. Het gebruik van de WOZ-waarde.⁶⁷

Onder de Wro was alleen een raming van de werkelijke waarde toegestaan. Door het toevoegen van de WOZ ontstaat meer flexibiliteit en kunnen taxatiekosten bespaard worden.

Het gaat bij de waarde van de gronden en te slopen opstallen om de waarde in de toestand voorafgaand aan het vaststellen van het planologisch besluit.⁶⁸ Dus als bij kostenverhaal zonder tijdvak pas tien jaar na het planologisch besluit een waardevermeerderingstoets wordt uitgevoerd, moet voor de waarde van de gronden een raming worden gedaan voor de toestand tien jaar eerder.

Ad a) Raming van de werkelijke waarde

De raming van de werkelijke waarde vindt plaats met overeenkomstige toepassing van de artikelen 15.21 tot en met 15.24 van de Omgevingswet. Dat zijn de artikelen over bepaling van de werkelijke waarde van onroerende zaken bij onteigening.

Uit artikel 15.22 volgt dat bij de werkelijke waarde wordt uitgegaan van de prijs die een redelijk handelend koper zou betalen.

Uit artikel 15.21 volgt dat waardeverhogende veranderingen, die kennelijk zijn aangebracht om de inbrengwaarde te verhogen buiten beschouwing blijven.

Artikel 15.23 bepaalt dat de invloed van overheidswerken op de inbrengwaarde wordt geëlimineerd.

⁶³ Artikel 13.18 lid 2 onder a Omgevingswet jo artikel 8.17 Omgevingsbesluit (voor kostenverhaal met tijdvak) en artikel 13.15 lid 2 onder b Omgevingswet jo artikel 8.18 leden 1 en 2 jo 8.17 Omgevingsbesluit (voor kostenverhaal zonder tijdvak). Voor kostenverhaal zonder tijdvak refereert het Omgevingsbesluit aan de locatie waar de activiteit wordt verricht, maar dat is hetzelfde als de gronden die zijn betrokken in de aanvraag.

⁶⁴ Artikel 8.17 lid 2 onder a Omgevingsbesluit.

⁶⁵ Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet, nota van toelichting p. 65.

⁶⁶ Artikel 13.17 lid 1 Omgevingswet.

⁶⁷ Artikel 8.17 lid 1 Omgevingsbesluit.

⁶⁸ Artikel 8.17 lid 2 onder a Omgevingsbesluit.

Artikel 15.24 bepaalt dat als de gronden deel uitmaken van een complex (in dit geval het kostenverhaalsgebied), de waardeverschillen ten gevolge van de verschillende toegekende functies worden geëgaliseerd. Dus in principe maakt de in het omgevingsplan toegekende functie niet uit. Gronden waaraan een woonfunctie is toebedeeld, krijgen dezelfde waarde als gronden waaraan de functie park is toebedeeld.

De egalisatie is niet 100%. Er mag nog rekening worden gehouden met waardeverschillen ten gevolge van een gunstige ligging (zoals een zichtlocatie voor bedrijven), de bodemgesteldheid en bodemsanering.

Taxatie

De Omgevingswet schrijft niet voor dat de werkelijke waarde geschat moet worden door een onafhankelijke, beëdigde taxateur. Bij het kostenverhaal onder Wro is dat door de rechter als eis gesteld.⁶⁹ Omdat de Omgevingswet eenzelfde maatstaf kiest mag aangenomen worden dat deze jurisprudentie voorlopig als richtsnoer kan gelden.

Toestand en peildatum

De waarde van de gronden en de te slopen opstallen wordt geraamd naar de toestand voorafgaand aan het planologisch besluit. Dat betreft de kostensoorten A2 en B1.

Met toestand wordt bedoeld dat uitgegaan moet worden van de toenmalige functies en de toenmalige opstallen.

Bij kostenverhaal met tijdvak moet de inbrengwaarde van de gronden en te slopen opstallen bepaald worden naar het moment van vaststelling van de kostenverhaalregels. De wet geeft niet aan of een periodieke herziening mogelijk is. Gelet op de jurisprudentie over exploitatieplannen mag worden aangenomen dat de inbrengwaarde herzien kan worden.⁷⁰

Bij kostenverhaal zonder tijdvak vindt de raming of taxatie van de inbrengwaarde pas plaats bij de aanvraag van een kostenverhaalbeschikking. Als dat moment veel later ligt dan kan het lastig zijn om de toenmalige situatie te reconstrueren. Daarom wordt aangeraden om een momentopname te maken van de toestand bij de eerste vaststelling van kostenverhaalregels en die aan het dossier toe te voegen.

De inbrengwaarde bij kostenverhaal zonder tijdvak wordt bepaald voor het moment of jaar waarin de kostenverhaalbeschikking is aangevraagd.

Voor de overige kostensoorten schrijft het Omgevingsbesluit niet voor naar welke toestand die moeten worden bepaald. Voor de kostensoorten A3 en B2 (vrijmaken van rechten) ligt aansluiting bij de peildatum voor de waardering van de gronden voor de hand. Daardoor zijn na vaststelling van het omgevingsplan gecreëerde beperkte rechten of huur, pacht- of gebruiksovereenkomsten niet van invloed zijn op de inbrengwaarde.

Historische kosten

Bij B2, B3 en B4 tellen kosten mee die voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan of het projectbesluit of de verlening van de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplan-activiteit zijn gemaakt, mits zij direct aan de bouwactiviteiten zijn toe te rekenen.⁷¹ Het moet dan gaan om kosten die met het oog op de op handen zijnde ontwikkeling zijn gemaakt.⁷²

Actualisering

De gemeente dient bij kostenverhaal met tijdvak de raming van kostensoorten in het omgevingsplan zo nodig te actualiseren.

⁶⁹ Voor het eerst de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in ECLI:NL:RVS:2012:BY1740.

⁷⁰ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 16 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:903.

⁷¹ Artikel 8.17 lid 2 onder b Omgevingsbesluit.

⁷² Aanvullingsbesluit grondeigendom, nota van toelichting, p. 49.

Ad b) WOZ-waarde

De WOZ-waarde is de waarde die bij beschikking op grond van artikel 22, eerste lid, van de Wet waardering onroerende zaken is vastgesteld. Voor vrijwel alle opstallen zijn WOZ-waarderingen beschikbaar. Voor onder andere gronden met een bedrijfsmatige landbouw- of bosbouwfunctie wordt echter geen WOZ-waarde bepaald. Dan moet de gemeente dus voor het kostenverhaal een raming van de werkelijke waarde opstellen.

De peildatum voor de WOZ-waardering moet liggen in het kalenderjaar waarin de raming wordt vastgesteld.

In de kamerstukken is aangegeven dat in één kostenverhaalsgebied beide methodes mogen worden toegepast. Dat moet uiteraard wel goed gemotiveerd worden.⁷³ Om rechtsongelijkheid te voorkomen, heeft het de voorkeur dat de gemeente één waarderingsmethode hanteert.

Inbrengwaarde voor te onteigenen gronden

Bij gronden die onteigend zijn of worden bestaat de inbrengwaarde uit meer componenten. Het Omgevingsbesluit schrijft een andere inbrengwaarde voor bij gronden:

- die onteigend zijn
- waarvoor een onteigeningsbeschikking is genomen of
- op onteigeningsbasis zijn of worden verworven⁷⁴

De inbrengwaarde is dan gelijk aan de schadeloosstelling bij onteigening op basis van paragraaf 15.3.1 van de Omgevingswet. In zo'n geval worden naast de inbrengwaarde ook alle bijkomende schades meegeteld. Zie daarover de Handreiking Grondeigendom Omgevingswet. Ook hier geldt dat het inschakelen van een onafhankelijke taxateur aan te bevelen is.

Toepassing inbrengwaardesystematiek bij andere kosten

Voor de gronden die niet zijn betrokken in een aanvraag om een kostenverhaalbeschikking gelden niet de eisen die aan de raming van de inbrengwaarde zijn gesteld. Dat betreft dus gronden die eigendom zijn van de gemeente of waarover een overeenkomst is gesloten. Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid dienen deze kosten echter met dezelfde maatstaven te worden geraamd als de onderdelen van de inbrengwaarde.

Dat geldt dus voor de kostensoorten A1 (waarde van gronden en te slopen opstallen), A3 (het vrijmaken van gronden), A5 (slopen, et cetera) en A6 (bodemsanering). Dat betekent ook dat de toestand voorafgaand aan het planologisch besluit maatgevend is en kosten periodiek worden geïndexeerd.

⁷³ Aanvullingsbesluit grondeigendom, nota van toelichting, p. 65.

⁷⁴ Artikel 8.17 lid 1 onder a Omgevingsbesluit.

11 Kostenverhaalregels, andere regels en procedures

11.1 Inleiding kostenverhaalregels

Op basis van de Omgevingswet kunnen regels over kostenverhaal worden gesteld in het omgevingsplan. Het omgevingsplan is onder andere de opvolger van bestemmingsplannen en exploitatieplannen. De gemeenteraad kan een omgevingsplan wijzigen en mag dat delegeren aan burgemeester en wethouders. Daarnaast kunnen gedeputeerde staten en de minister, die het aangaat, een omgevingsplan wijzigen via een projectbesluit.

Het onder de Wro verplichte exploitatieplan is niet meer nodig. Dat is geïntegreerd in het omgevingsplan. Om regels over kostenverhaal in het omgevingsplan mogelijk te maken heeft de Omgevingswet een speciale grondslag gecreëerd.

In het exploitatieplan konden ook regels over locatie-eisen, aanbesteding en woningbouwcategorieën worden opgenomen. Een specifieke grondslag daarvoor is onder de Omgevingswet niet meer nodig. Op grond van artikel 4.2 kunnen deze regels in het omgevingsplan worden gesteld over activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Een koppeling aan kostenverhaal is niet meer nodig. Dat is een belangrijke verandering ten opzichte van de Wro. Dankzij deze integratie is de afzonderlijke planfiguur exploitatieplan niet meer nodig en kunnen de regels uit het exploitatieplan geïntegreerd worden met andere regels over de locatieontwikkeling.

Zoals in paragraaf 9.1 is aangegeven maakt de Omgevingswet onderscheid tussen twee situaties: kostenverhaal met tijdvak (integrale ontwikkeling) en kostenverhaal zonder tijdvak (organische ontwikkeling). Voor beide situaties verschillen de kostenverhaalregels op onderdelen.

In het omgevingsplan kunnen overigens naast regels over activiteiten ook andere regels worden opgenomen. Bijvoorbeeld aanvullende regels over procedures, participatie, adviescommissies en nadeelcompensatie.

Een belangrijk verschil voor de grondexploitatiepraktijk vormt de digitale inbedding. De kostenverhaalregels maken deel uit van het omgevingsplan. Dat moet worden opgesteld conform de digitale standaard STOP-TPOD. Alleen dan kan de wijziging van het omgevingsplan worden vastgesteld. Die eis geldt dus ook voor de kostenverhaalregels en de regels over locatie-eisen en woningbouwcategorieën. Zie daarover paragraaf 11.8.

De separate Bijlage Modelregels bij deze handreiking bevat voorbeelden van kostenverhaalregels. Die voorbeelden passen in de door de VNG opgestelde staalkaarten voor het omgevingsplan.

11.2 Kostenverhaalregels inhoudelijk

De Omgevingswet biedt een specifieke grondslag voor het opnemen van bepalingen over kostenverhaal in het omgevingsplan.⁷⁵ Die regels kunnen en moeten gesteld worden als kostenverhaal noodzakelijk is. De regels moeten worden opgenomen in de wijziging van het omgevingsplan die een aangewezen bouwactiviteit mogelijk maakt, waarvoor nog geen kostenverhaal verplicht is. Als een gemeente verzuimt kostenverhaalregels vast te stellen in de wijziging van het omgevingsplan, is de wijziging in strijd met de Omgevingswet en vatbaar voor vernietiging.

De Omgevingswet schrijft voor dat een omgevingsplan bij **kostenverhaal met tijdvak** het volgende moet bevatten:⁷⁶

- Aanwijzing kostenverhaalsgebied
- Per kostenverhaalsgebied:
 - Het tijdvak

⁷⁵ Artikel 13.14 lid 1 Omgevingswet.

⁷⁶ Artikel 13.14 lid 1 en 13.15 leden 1 en 2 Omgevingswet.

- Een raming van de kosten
- Een evenredige toedeling van kostensoorten waarvan het gebied ten dele profijt heeft
- Een raming van de opbrengsten van alle daarin gelegen gronden
- Regels over de verdeling van de kosten over aangewezen activiteiten
- Regels over de eindafrekening van de kosten

Een omgevingsplan voor **kostenverhaal zonder tijdvak** moet het volgende bevatten:⁷⁷

- Aanwijzing kostenverhaalsgebied
- Per kostenverhaalsgebied:
 - Een bepaling dat er geen tijdvak geldt
 - Het maximum van de globaal te verhalen kosten voor het gehele kostenverhaalsgebied
 - Een evenredige toedeling van kostensoorten waarvan het gebied ten dele profijt heeft
 - Regels over de verdeling van de kosten over aangewezen activiteiten
 - Per activiteit het maximum van de te verhalen kosten
 - Regels over de eindafrekening van de kosten

De separate Bijlage Modelregels bij deze handreiking bevat voorbeeldbepalingen met toelichting.

11.3 Fasering en koppelingen

In een omgevingsplan kunnen bepalingen worden opgenomen over fasering van activiteiten. Onder de Wro was dat wel mogelijk in het exploitatieplan, maar slechts beperkt in een bestemmingsplan. Ook kan een omgevingsplan regels over koppelingen tussen activiteiten bevatten. Dat was in een exploitatieplan al mogelijk, maar in een bestemmingsplan niet altijd.

De bepalingen kunnen in het omgevingsplan worden geïntegreerd met alle andere bepalingen over de gebiedsontwikkeling.

11.4 Locatie-eisen

In een omgevingsplan kunnen bepalingen worden opgenomen over locatie-eisen.⁷⁸ Daaronder vallen eisen aan de inrichting van de openbare ruimte, het bouw- en woonrijp maken en de nutsvoorzieningen. Onder de Wro was dat alleen mogelijk in het exploitatieplan.

Omdat de reikwijdte van een omgevingsplan de gehele fysieke leefomgeving van de gemeente betreft en als doelstelling het doelmatig gebruik, beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften heeft, is een ruimer scala aan locatie-eisen mogelijk dan onder de Wro. Er kunnen ook eisen gesteld worden uit een oogpunt van bijvoorbeeld waterkwaliteit en beperking en hergebruik van afval.

De bepalingen kunnen in het omgevingsplan worden geïntegreerd met alle andere bepalingen over de gebiedsontwikkeling.

Een belangrijk doel van de Omgevingswet is om niet meer te regelen dan nodig is voor het bereiken van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Als een regel nodig is dienen de lasten zoveel mogelijk beperkt te worden. Er is een voorkeur voor algemene regels. Zo nodig kunnen die worden aangevuld met een meldingsplicht of een informatieplicht. Alleen als toetsing vooraf nodig is, kan verboden worden een activiteit te verrichten zonder omgevingsvergunning.

⁷⁷ Artikel 13.14 lid 2 en 13.15 leden 1 en 2 Omgevingswet.

⁷⁸ Artikelen 2.4 en 4.1 lid 1 Omgevingswet.

11.5 Woningbouwcategorieën

Toelichting woningbouwcategorieën

In een omgevingsplan mogen regels over woningbouwcategorieën gesteld worden. Het zijn namelijk regels die gericht zijn op de ontwikkeling en het gebruik van de fysieke leefomgeving.⁷⁹ Het is echter wenselijk deze mogelijkheid te beperken tot woningbouwcategorieën waarvoor aanwijzing noodzakelijk is. Aanwijzing is noodzakelijk wanneer maatschappelijk een grote behoefte bestaat aan woningen in de betreffende categorie, maar deze zonder overheidssturing niet of onvoldoende gerealiseerd worden. Dat geldt bijvoorbeeld voor sociale huurwoningen en vrije kavels. Daarom bevat het Besluit kwaliteit leefomgeving een instructieregel voor het opnemen van woningbouwcategorieën in een omgevingsplan.⁸⁰ Bij het opstellen van een omgevingsplan moet deze instructieregel in acht genomen worden.

De regel luidt:

“Een omgevingsplan dat bouwactiviteiten toelaat waarvoor op grond van artikel 13.11, eerste lid van de wet, kosten moeten worden verhaald, kan regels over te realiseren categorieën woningen bevatten, voor zover het gaat om:

- a. Sociale huurwoningen, zijnde huurwoningen met een aanvangshuurprijs onder de grens, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag;
- b. Sociale koopwoningen, zijnde koopwoningen met een koopprijs vrij op naam van ten hoogste de kostengrens, bedoeld in de Voorwaarden en Normen Nationale Hypotheekgarantie;
- c. Geliberaliseerde woningen voor middenhuur, zijnde huurwoningen met een aanvangshuurprijs van ten minste het bedrag, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag, en ten hoogste een in het omgevingsplan bepaalde, jaarlijks te indexerende aanvangshuurprijs; en
- d. Woningen die alleen mogen worden gebouwd in particulier opdrachtgeverschap.”

Met de zinsnede “bouwactiviteiten toelaat waarvoor op grond van artikel 13.11, eerste lid van de wet kosten moeten worden verhaald” wordt uitsluitend de formele aanduiding van de soorten bouwactiviteiten aangegeven. Het doet niet ter zake of er feitelijk nog kostenverhaal nodig is. Bij elk aangewezen bouwplan kunnen deze regels worden gesteld.

Hieronder volgt een toelichting op de categorieën.

Ad a) Sociale huurwoningen

Dit zijn huurwoningen met een huurprijs onder de huurtoeslaggrens, die begin 2021 € 752,33 bedraagt. Jaarlijks wordt deze grens aangepast.

Ad b) Sociale koopwoningen

Hiervoor is de prijsgrens vergeleken met de Wro opgetrokken van maximaal € 200.000 naar € 325.000 voor woningen zonder energiebesparende maatregelen in 2021. Door de koppeling aan de grens voor de nationale hypotheekgarantie kan dit bedrag in de loop der jaren variëren. Ook kunnen onder de NHG-grens meerdere prijsgrenzen worden gehanteerd, zodat er meerdere categorieën voor sociale koopwoningen ontstaan.

Ad c) Middenhuurwoningen

De huurprijs van deze woningen bedraagt tenminste het bedrag van de huurtoeslaggrens. De bovengrens kan de gemeente zelf bepalen. Als een gemeente deze categorie wil toepassen, moet in het omgevingsplan een bovengrens aan de huur worden opgenomen. Het Besluit kwaliteit leefomgeving geeft geen maximum aan. Dit is een vrije keuze van de gemeente.

⁷⁹ Aanvullingsbesluit grondeigendom, Stb 2020, 532, nota van toelichting p. 67.

⁸⁰ Artikel 5.161c lid 1 Besluit kwaliteit leefomgeving.

Ad d) Woningen in particulier opdrachtgeverschap

Dit zijn de vrije kavels: woningen die in individueel of collectief particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd. Als het omgevingsplan deze categorie mogelijk maakt, moeten in het omgevingsplan ook regels worden opgenomen die zekerstellen dat de woningen echt in particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd.⁸¹

Geëist wordt dat een aangewezen bouwplan in de categorie particulier opdrachtgeverschap wordt verricht door een burger of een groep van burgers, georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk of krachtens een overeenkomst, die:

- a. ten minste een zakelijk recht op het gebruik van de grond verkrijgt; en
- b. volledige zeggenschap heeft en verantwoordelijkheid draagt over het gebruik van de grond, bedoeld onder a, en over het ontwerp en de bouw van de woning.⁸²

Regels in het omgevingsplan

De sociale huurwoningen, middenhuurwoningen en sociale koopwoningen zijn bestemd voor een bepaalde doelgroep. Het omgevingsplan moet die doelgroep aanwijzen.⁸³ Tevens moet het omgevingsplan bepalen hoe lang deze soorten woningen in stand moeten blijven voor de in het omgevingsplan bepaalde doelgroep.⁸⁴ Daarvoor zijn termijnen gesteld:⁸⁵

- Voor sociale huurwoningen tenminste 10 jaar na ingebruikname;
- Voor middenhuurwoningen tenminste 10 jaar na ingebruikname;
- Voor sociale koopwoningen tenminste 1 jaar en ten hoogste 10 jaar na ingebruikname.

De Omgevingswet laat zich niet uit over het detailniveau van de regels. Een omgevingsplan kan een percentage bevatten voor een categorie voor de gehele gemeente, voor gebieden of voor een enkel gebied. Het omgevingsplan kan ook exact de kavels aanwijzen voor een bepaalde categorie. Overigens kunnen de regels over woningbouwcategorieën alleen de bouw van woningen betreffen. Dit soort regels kan niet worden gesteld over bestaande woningen.⁸⁶

Vergelijking met de Wro

Onder de Wro waren in 2008 de categorieën sociale huur, sociale koop en vrije kavels mogelijk gemaakt. In 2016 kwam daar de categorie middendure huur bij.⁸⁷ Daarbij gold dat een bestemmingsplan een percentage moest bevatten dat in het exploitatieplan op kavelniveau kon worden uitgewerkt.⁸⁸ In de Staatsbladversie van 2016 van de Omgevingswet was de categorie sociale koop niet opgenomen. Die is via de Aanvullingswet grondeigendom toegevoegd aan de Omgevingswet. Er zijn wel verschillen:

- De koopgrens voor sociale koop was in de Wro € 200.000. Onder de Omgevingswet is die opgetrokken naar de NHG-grens.
- Onder de Omgevingswet kan en moet voor de categorie middenhuurwoning een doelgroep worden aangewezen in het omgevingsplan. Onder de Wro was het niet mogelijk de doelgroep aan te wijzen in een verordening, zoals de doelgroepenverordening.
- Onder de Wro vond de aanwijzing van een doelgroep en de maximale huurprijs van sociale huurwoning en middenhuurwoningen plaats in een afzonderlijke (doelgroepen)verordening. In de Omgevingswet is die geïntegreerd in het omgevingsplan.

⁸¹ Artikel 5.161c lid 4 Besluit kwaliteit leefomgeving.

⁸² Artikel 5.161c lid 4 Besluit kwaliteit leefomgeving.

⁸³ Artikel 5.161c lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving.

⁸⁴ Artikel 5.161c lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving.

⁸⁵ Artikel 5.161c lid 3 Besluit kwaliteit leefomgeving.

⁸⁶ Aanvullingsbesluit grondeigendom, Stb 2020, 532, nota van toelichting p. 68.

⁸⁷ Artikel 6.13 lid 2 onder c Wet ruimtelijke ordening, uitgewerkt in artikel 6.2.10 Besluit ruimtelijke ordening.

⁸⁸ Artikel 3.1 lid 1 Wet ruimtelijke ordening.

11.6 Aanbesteding

Zowel bij integrale als organische ontwikkeling kan het voorkomen dat een particuliere eigenaar opdracht kan geven werken uit te voeren die op grond van de Europese Aanbestedingsrichtlijn⁸⁹ aanbesteed hadden moeten worden ongeacht de eigendomssituatie. Het gaat dan in ieder geval om openbare werken die boven een bepaalde drempelwaarde zitten: in 2021 € 5.350.000.

Ook werken onder de drempelwaarde hebben met Europese regels te maken. Ook daarvoor kan een aanbestedingsplicht gelden uit hoofde van het transparantie- en non-discriminatiebeginsel. In concreto moet de gemeente nagaan of er sprake is van een vaststaand grensoverschrijdend belang. Als dat het geval is moeten aanbestedende diensten voor opdrachten met een waarde onder de drempel een zekere transparantie waarborgen en het voornemen tot het geven van de opdracht vooraf bekendmaken.⁹⁰

Op grond van de Omgevingswet worden in het omgevingsplan regels gesteld over de fysieke leefomgeving.⁹¹ Deze regels moeten voldoen aan de doelstelling van de wet. Een van de doelstellingen is het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Een gebruik dat strijdig is met dwingend EU-recht kan niet als doelmatig worden aangemerkt. Ter voorkoming daarvan kan in het omgevingsplan worden bepaald dat het zonder omgevingsvergunning verboden is bepaalde werken uit te voeren. Bij de beoordeling van de aanvraag kan het bevoegd gezag dan toetsen of voldaan wordt aan het aanbestedingsrecht.

11.7 Vergelijking kostenverhaalregels Omgevingswet en Wro en beleidsregels

In de volgende tabel worden de mogelijkheden voor regels in het omgevingsplan voor kostenverhaal met en zonder tijdvak vergeleken met regels in het exploitatieplan onder de Wro.

Omgevingsplan, kostenverhaal met tijdvak	Omgevingsplan, kostenverhaal zonder tijdvak	Grondslag in Omgevingswet	Exploitatieplan Wet ruimtelijke ordening
verplichte regels	verplichte regels		verplichte regels
aanwijzing kostenverhaalsgebied	aanwijzing kostenverhaalsgebied	13.14 lid 1 sub a	aanwijzing exploitatiegebied
regel over tijdvak	regel dat er geen tijdvak geldt	13.15 lid 1 aanhef	exploitatieopzet: bepaling tijdvak
regel met evenredige toedeling van kostensoorten waarvan het gebied ten dele profijt heeft	regel met evenredige toedeling van kostensoorten waarvan het gebied ten dele profijt heeft	13.14 lid 1 sub b	exploitatieopzet: evenredige toedeling van kostensoorten waarvan het gebied ten dele profijt heeft
een raming van de kosten		13.14 lid 1 sub c	exploitatieopzet: een raming van de kosten
	het maximum van de globaal te verhalen kosten voor het gehele kostenverhaalsgebied	13.14 lid 1 sub c jo. 13.15 lid 1 sub a	
	per activiteit het maximum van de te verhalen kosten	13.14 lid 1 sub c jo. 13.15 lid 2 sub a	

⁸⁹ Richtlijn 2014/24.

⁹⁰ Ministerie van BZK, Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2019, p. 109.

⁹¹ Artikel 2.4 Omgevingswet.

Omgevingsplan, kostenverhaal met tijdvak	Omgevingsplan, kostenverhaal zonder tijdvak	Grondslag in Omgevingswet	Exploitatieplan Wet ruimtelijke ordening
een raming van de opbrengsten van alle daarin gelegen gronden		13.14 lid 1 sub d	exploitatieopzet: een raming van de opbrengsten van alle daarin gelegen gronden
de verdeling van de kosten over aangewezen activiteiten	de verdeling van de kosten over aangewezen activiteiten	13.14 lid 1 sub e1	de verdeling van de kosten over aangewezen bouwplannen
regels over de eindafrekening van de kosten	regels over de eindafrekening van de kosten	13.14 lid 1 sub e2	Staan in de Wro
Niet verplichte regels	Niet verplichte regels		Niet verplichte regels (wel grondslag)
fasering	fasering	4.1 lid 1	fasering
koppelingen	koppelingen	4.1 lid 1	koppelingen
locatie-eisen	locatie-eisen	4.1 lid 1	locatie-eisen
woningbouwcategorieën	woningbouwcategorieën	4.1 lid 1	woningbouwcategorieën
aanbesteding	aanbesteding	4.1 lid 1	aanbesteding
aanvraagvereisten kostenverhaalbeschikking	aanvraagvereisten kostenverhaalbeschikking	4.1 lid 1	n.v.t.

Kostenverhaalregels in omgevingsplan en exploitatieplan

Voor de duidelijkheid wordt hier nogmaals vermeld dat in een omgevingsplan naast elkaar zowel gebieden voor kostenverhaal met tijdvak als zonder tijdvak kunnen voorkomen.

Voor een aantal bevoegdheden over onderwerpen die zich niet goed lenen voor regeling in het omgevingsplan, kan de gemeente beleidsregels vaststellen. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid en voorspelbaarheid kan dat wenselijk zijn. Het bestuursorgaan dat de bevoegdheid uitoefent kan die beleidsregels vaststellen.

Beleidsregels kostenverhaal	beleidsregels over omgevingsplan met tijdvak	beleidsregels over omgevingsplan zonder tijdvak	beleidsregels over verlening omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit
het afzien van kostenverhaal (toepassing kruimelgevallen)	x	x	x
te hanteren rente	x	x	n.v.t.
te hanteren indexen	x	x	n.v.t.
keuze taxatiemethode	x	x	x
taxatieprotocol	x	x	x
regels voor betaling kostenverhaalbijdrage na aanvang activiteit	x	x	x

Voorbeelden beleidsregels kostenverhaal

11.8 Digitale eisen en juridische bijzonderheden omgevingsplan

Digitale standaard

Elke wijziging van een omgevingsplan moet worden opgesteld met toepassing van een digitale standaard. Dat is de standaard STOP-TPOD (Standaard Officiële Publicaties – ToepassingsProfiel OmgevingsDocumenten). Een wijziging die niet voldoet aan de standaard kan niet bekendgemaakt worden en kan daardoor niet in werking treden. Dat is een wijziging ten opzichte van de situatie onder de Wro. Voor het opstellen van een exploitatieplan gold geen digitale standaard.

Een omgevingsplan is zo opgesteld, dat bij elke regel in het omgevingsplan een digitaal werkingsgebied hoort. Dat werkingsgebied is aangegeven met geocoördinaten. Aan elke regel over locatieontwikkeling en kostenverhaal moet een werkingsgebied worden gekoppeld.

Wijzigingen ten gevolge van de Omgevingswet

Onder de Wro was een exploitatieplan een zelfstandig document. Dat is veranderd onder de Omgevingswet. Alle voorheen bestaande bestemmingsplannen en exploitatieplannen zijn onderdeel geworden van het omgevingsplan en digitaal ondergebracht in het tijdelijk deel van het omgevingsplan.⁹² Een nieuw 'exploitatieplan' is onder de Omgevingswet een wijziging van het bestaande omgevingsplan. Elke wijziging van het omgevingsplan wordt opgenomen in het nieuwe deel van het omgevingsplan. Dat omgevingsplan heeft een bepaalde opbouw met hoofdstukken, afdelingen en paragrafen. De wijziging van het omgevingsplan ten behoeve van de locatieontwikkeling en het kostenverhaal moet daarin ingepast worden.

Een wijziging gericht op kostenverhaal bevat kostenverhaalregels, de aanwijzing van een kostenverhaalgebied en zo nodig andere regels, zoals locatie-eisen voor de ontwikkeling van de locatie. Juridisch gezien krijgt de wijziging altijd de vorm van een wijzigingsbesluit. "De gemeenteraad van de gemeente.... besluit met het oog op de ontwikkeling van locatie het omgevingsplan als volgt te wijzigen:

1. In hoofdstuk ... wordt ingevoegd afdeling ... of artikel ... luidende als volgt "...", et cetera.

Aan elke bepaling is een werkingsgebied gekoppeld dat op de verbeelding (voorheen plankaart) getoond kan worden.

De wijziging van het omgevingsplan wordt verwerkt in het Digitaal Stelsel Omgevingswet en toegevoegd aan het omgevingsplan. Het omgevingsplan dat in het DSO staat is het op die dag geldende plan, waarin alle voorgaande wijzigingen zijn verwerkt. Dat is te vergelijken met wetten.nl waarin de geldende wet is te vinden en alle wetswijzigingen zijn verwerkt. Het is dus niet meer nodig om het oorspronkelijke omgevingsplan te raadplegen en daarna alle wijzigingen van dat plan na te lopen.

De toelichting van de wijziging (het raadsvoorstel) wordt niet opgenomen in het DSO. Die is permanent te raadplegen via www.overheid.nl, decentrale bekendmakingen.

Het is wel mogelijk een artikelsgewijze toelichting toe te voegen aan het omgevingsplan, die in het DSO wordt opgenomen. Dat maakt het veel makkelijker voor gebruikers die het omgevingsplan raadplegen. Ze hoeven dan voor de achtergrond van een bepaling niet op zoek te gaan naar het raadsvoorstel, waarin de wijziging is voorgesteld.

11.9 Procedure en bekendmaking omgevingsplan

De gemeente moet vooraf kennisgeven van een voornemen om het omgevingsplan te wijzigen.⁹³

⁹² Artikel 22.1 Omgevingswet jo artikel 4.6 lid 1 Invoeringswet Omgevingswet.

⁹³ Artikel 16.29 Omgevingswet.

Bij het opstellen van een wijziging van het omgevingsplan is participatie voorgeschreven. De gemeente kan die naar eigen inzicht vormgeven.⁹⁴

In bepaalde gevallen moet ook een milieueffectrapportage worden ingepast in de voorbereidingsprocedure. Afhankelijk van de aard en omvang van een bouwlocatie kan het nodig zijn een Mer-beoordelingsprocedure te doorlopen of een milieueffectrapport op te stellen.

Burgemeester en wethouders leggen de ontwerpwijziging ter inzage. Naast het ontwerpbesluit moeten alle stukken die daar betrekking op hebben mede ter inzage worden gelegd.

Gedurende zes weken kan iedereen een zienswijze indienen. Tenzij de wijziging is gedelegeerd aan burgemeester en wethouders, beoordeelt de gemeenteraad de zienswijzen en besluit die omtrent de vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan.

Burgemeester en wethouders maken de wijziging bekend door publicatie via de Landelijke Voorziening Bekendmaken en Beschikbaarstellen (LVBB). Die is te vinden op www.overheid.nl. Na vier weken na de bekendmaking treedt de wijziging in beginsel in werking.⁹⁵

11.10 Rechtsbescherming en openbaarheid wijziging omgevingsplan

Beroep

Tegen een besluit tot wijziging van een omgevingsplan kunnen belanghebbenden beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Awb stelt als eis dat een belanghebbende over het ontwerp van de wijziging tijdig een zienswijze heeft ingediend, tenzij hem of haar dat redelijkerwijs niet verweten kan worden.⁹⁶

Bij de kostenverhaalregels zijn degenen die met een kostenverhaalbeschikking te maken kunnen krijgen in ieder geval belanghebbende.

Omdat het exploitatieplan niet meer bestaat en de regels over kostenverhaal zijn geïntegreerd in het omgevingsplan, zijn er geen regels meer nodig over afstemming tussen beroepen tegen een exploitatieplan en het ruimtelijk besluit, zoals die voorkwamen in de Wro.

Openbaarheid

Aan de kostenverhaalregels liggen vaak vertrouwelijke financiële ramingen ten grondslag. Uit jurisprudentie over exploitatieplannen, blijkt dat de rechter de weigeringsgronden om informatie niet over te leggen beperkt uitlegt. Veel onderliggende stukken, waaronder taxaties van inbrengwaardes moeten worden overgelegd.

Aangenomen mag worden dat deze lijn in de jurisprudentie ongewijzigd zal worden voortgezet voor kostenverhaalregels bij integrale ontwikkeling, omdat die gezien kunnen worden als de opvolger van het exploitatieplan. Afgewacht moet worden of de rechter bij de kostenverhaalregels voor organische ontwikkeling dezelfde lijn zal aanhouden.

11.11 Wijziging en intrekking van regels in een omgevingsplan

De gemeenteraad kan op elk moment het omgevingsplan wijzigen. Kostenverhaalregels kunnen dus herzien worden zodra dat nodig is. Voor elke wijziging moeten de in paragraaf 11.9 omschreven stappen weer doorlopen worden. Het onderscheid tussen structurele en niet-structurele herzieningen

⁹⁴ Artikel 10.2 leden 1 en 2 Omgevingsbesluit.

⁹⁵ Artikel 16.78 lid 1 Omgevingswet.

⁹⁶ Deze eis wordt inmiddels genuanceerd. Voor rechtspersonen die opkomen voor milieubescherming en daardoor tot het betrokken publiek behoren (belanghebbenden zijn) mag de toegang tot de rechter niet afhankelijk gesteld worden van deelname aan de voorbereidingsprocedure (hetzelfde lijkt te gelden voor particulieren die tot het betrokken publiek behoren, maar dat zegt het Hof niet met zoveel woorden). Uitspraak Hof van Justitie EU, ECLI:EU:C:2021:7 (Varkens in Nood).

in de Wro is vervallen. Ook bij een niet-structurele wijziging moet de volledige procedure doorlopen worden.

Het ligt voor de hand om voor alle kostenverhaalsgebieden voor kostenverhaal met tijdvak de kosten en opbrengsten en toedeling van de kosten aan de eenheden activiteiten jaarlijks op een vast moment te actualiseren.

Van belang is dat bij kostenverhaal met tijdvak zo nodig ook het tijdvak geactualiseerd wordt. Als het tijdvak verlopen is, heeft dat geen gevolgen voor kostenverhaalbeschikkingen. Ook na verloop van een tijdvak blijft de verplichting bestaan een kostenverhaalbijdrage aan te vragen.

Voor de kostenverhaalsgebieden zonder tijdvak kan bezien worden of de kostenverhaalplafonds en maxima per kostenverhaalplichtige activiteit in de kostenverhaalregels bijstelling behoeven. Een bijstelling heeft geen terugwerkende kracht. Aan degenen die al een kostenverhaalbeschikking ontvangen hebben, kan geen aanvullende kostenverhaalbijdrage worden opgelegd. Zodra kostenverhaal voor een kostenverhaalsgebied is afgerond, kunnen de kostenverhaalregels voor dat kostenverhaalsgebied worden ingetrokken. Ze hebben dan immers hun werking verloren. De Omgevingswet regelt niet wanneer de kostenverhaalregels moeten worden ingetrokken. Het is aan de gemeente om het moment van intrekking te bepalen.

Het is mogelijk dat de gemeente wegens gewijzigde inzichten wil stoppen met de verdere ontwikkeling van een gebied. De gemeente kan dan het omgevingsplan wijzigen om de resterende bouw mogelijkheden te schrappen. In de Handreiking Nadeelcompensatie Omgevingswet wordt ingegaan op de mogelijke nadeelcompensatie die dat tot gevolg heeft. In vervolg op de wijziging van het omgevingsplan dient de gemeente in zo'n situatie een eindafrekening op te stellen. Als de gemeente daarna toch weer aangewezen bouwactiviteiten mogelijk maakt in een planologisch besluit geldt daarvoor weer de plicht tot kostenverhaal.

11.12 Kostenverhaalvoorschriften omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit

De plicht tot kostenverhaal geldt ook als een aangewezen bouwactiviteit mogelijk wordt gemaakt met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Daartoe bepaalt de Omgevingswet dat enkele bepalingen over de regeling van kostenverhaal in het omgevingsplan van overeenkomstige toepassing zijn op de omgevingsvergunning.⁹⁷

Niet alleen burgemeester en wethouders, maar ook Gedeputeerde Staten van een provincie en de minister van BZK kunnen bevoegd gezag zijn voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Het omgevingsplan bevat kostenverhaalregels. Een vergunning bevat echter geen regels, maar voorschriften.⁹⁸ Dat betekent dus dat in een omgevingsvergunning de kostenverhaalregels omgevormd worden tot kostenverhaalvoorschriften. Met die kostenverhaalvoorschriften kan de kostenverhaalbijdrage berekend worden, als de kostenverhaalbeschikking wordt aangevraagd.

Overigens is bij kostenverhaal op grond van een omgevingsvergunning alleen de regeling voor kostenverhaal met tijdvak toepasbaar.⁹⁹

De omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.¹⁰⁰ Daarom kan de vergunning naast

⁹⁷ Artikel 13.14 lid 3 Omgevingswet bepaalt dat artikel 13 leden 1 en 2 van toepassing zijn op een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

⁹⁸ Artikel 5.34 lid 1 Omgevingswet.

⁹⁹ Dat volgt uit artikel 13.15 lid 1 Omgevingswet.

¹⁰⁰ Artikel 8.0a lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving.

de kostenverhaalvoorschriften tevens voorschriften met betrekking tot fasering, koppelingen, locatie-eisen en woningbouwcategorieën bevatten.

In veel gevallen zal de aanvrager van een omgevingsvergunning voor een kostenverhaalplichtige activiteit tegelijkertijd de kostenverhaalbeschikking voor die activiteit aanvragen. Het is niet mogelijk de kostenverhaalbeschikking in de omgevingsvergunning op te nemen. Wel kan het bevoegd gezag de vergunning en beschikking bundelen.

11.13 Kostenverhaalregels of kostenverhaalvoorschriften via projectbesluit

Ook bij een projectbesluit kan kostenverhaal aan de orde zijn. Als een projectbesluit voorziet in aangewezen bouwactiviteiten, die nog niet waren opgenomen in het omgevingsplan, is kostenverhaal noodzakelijk. Als het kostenverhaal niet anderszins verzekerd is, moet het kostenverhaal geregeld worden via het projectbesluit.¹⁰¹

Bevoegd gezag voor een projectbesluit kunnen zijn: Gedeputeerde Staten van een provincie, het dagelijks bestuur van een waterschap, of door de minister die het aangaat, in overeenstemming met de minister van BZK.

Overgangsfase

De Omgevingswet bepaalt dat projectbesluit het omgevingsplan wijzigt voor zover nodig.¹⁰² Bij die wijziging worden ook kostenverhaalregels toegevoegd, als dat nodig is voor het kostenverhaal.

Voor het projectbesluit is voor de overgangsfase¹⁰³, waarschijnlijk tot en met 31-12-2029, echter een bijzondere regeling getroffen.

Zolang het nieuwe deel van het omgevingsplan door een gemeente niet is ingevuld, kan het onpraktisch zijn om in het nieuwe deel de wijzigingen ten gevolge van het projectbesluit toe te voegen, omdat het projectbesluit dan een heleboel regels voor de locatie zou moeten toevoegen die een zaak van de gemeente zijn. Daarom hoeft dat niet. Voor zover een in die periode genomen projectbesluit niet het omgevingsplan wijzigt, maar wel in strijd is met het omgevingsplan, geldt dat besluit als een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.¹⁰⁴ Dan moeten in dat projectbesluit – voor zover nodig – kostenverhaalvoorschriften worden gesteld.

Het bevoegd gezag voor het projectbesluit mag er echter ook in de overgangsfase voor kiezen het omgevingsplan te wijzigen en daaraan kostenverhaalsregels toe te voegen.

Na de overgangsfase

Een projectbesluit dat na de overgangsfase genomen wordt, wijzigt het omgevingsplan met regels die nodig zijn voor het uitvoeren en in werking hebben of in stand houden van het project.¹⁰⁵ Als een projectbesluit het omgevingsplan wijzigt om de aangewezen bouwactiviteiten mogelijk te maken, worden dus zo nodig in het omgevingsplan kostenverhaalregels toegevoegd. Na de overgangsfase kan dus niet meer gekozen worden voor kostenverhaalvoorschriften.

Kan het bevoegd gezag dan nog in plaats van kostenverhaalregels kiezen voor kostenverhaalvoorschriften in het projectbesluit? Nee, dat kan in de praktijk niet. Alleen als er een nieuwe functie wordt toegedeeld is kostenverhaal aan de orde. Maar het toedelen van een nieuwe functie kan een projectbesluit alleen bewerkstelligen door het omgevingsplan te wijzigen. Omdat de nieuwe functie wordt toegedeeld in het omgevingsplan, moet het kostenverhaal ook via het omgevingsplan geregeld worden.¹⁰⁶

¹⁰¹ Artikel 13.14 lid 3 Omgevingswet bepaalt dat artikel 13 leden 1 en 2 van toepassing zijn op een projectbesluit.

¹⁰² Artikel 5.52 lid 1 Omgevingswet.

¹⁰³ Nog te bepalen bij algemene maatregel van bestuur.

¹⁰⁴ Artikel 22.16 lid 1 Omgevingswet.

¹⁰⁵ Artikel 5.52 Omgevingswet.

¹⁰⁶ Artikel 13.11 lid 1 Omgevingswet.

Het bevoegd gezag voor het projectbesluit mag de kostenverhaalregels in het omgevingsplan wijzigen door middel van een wijziging van het projectbesluit. Het is de gemeente niet toegestaan om het omgevingsplan zo te wijzigen, dat daardoor de uitvoering van het projectbesluit wordt belemmerd.¹⁰⁷

Overigens is bij 'kostenverhaal verbonden aan een projectbesluit' alleen de regeling voor kostenverhaal met tijdvak toepasbaar.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Artikel 4.19a lid 1 Omgevingswet.

¹⁰⁸ Artikel 13.15 lid 1 Omgevingswet.

12 Verbod om activiteit uit te voeren

In de Omgevingswet is een bepaling opgenomen die dient om betaling van de geldsom voor het kostenverhaal veilig te stellen. Als kostenverhaal noodzakelijk is, geldt een verbod de activiteit uit te voeren zolang de kosten niet betaald zijn. Dat verbod is opgenomen in artikel 13.12 van de Omgevingswet.

Het verbod heeft een brede werking. De exacte tekst van artikel 13.12 luidt als volgt: “Het is verboden op grond van artikel 13.11, eerste lid, aangewezen activiteiten te verrichten, voordat de op grond van deze afdeling verschuldigde kosten zijn betaald.”

Met de op grond van deze afdeling verschuldigde kosten worden bedoeld:

- Kosten die zijn overeengekomen in een anterieure overeenkomst kostenverhaal
- Kosten die zijn overeengekomen in een posterieure overeenkomst kostenverhaal
- Kosten die verschuldigd zullen zijn op grond van kostenverhaalregels
- Kosten die verschuldigd zijn op grond van een kostenverhaalbeschikking

Het verbod in de Omgevingswet betreft dus alle gevallen waarin kostenverhaal voor aangewezen activiteiten aan de orde is. Ook een anterieure of posterieure overeenkomst wordt nogmaals getoetst. Als een voor de aangewezen activiteit overeengekomen bijdrage niet volledig betaald is, mag de uitvoering van die activiteit niet starten.

Uitzonderingen

De start van de daadwerkelijke bouw wordt aangemerkt als de start van de bouw. Het verbod om te starten heeft geen betrekking op het daaraan voorafgaande bouwrijp maken. De initiatiefnemer mag die werkzaamheden uitvoeren zonder betaald te hebben.

Het verbod om met de bouw te starten geldt niet als aan de overeenkomst over kostenverhaal voorwaarden zijn verbonden voor het stellen van aanvullende zekerheden voor de betaling.¹⁰⁹ In dat geval kan het bevoegd gezag wel voor de start van de bouw toetsen of de genoemde zekerheden inderdaad zijn verstrekt. Als die niet verstrekt zijn, mag worden aangenomen dat het startverbod herleeft.

De zekerheden kunnen zowel aan een anterieure als posterieure overeenkomst verbonden zijn.

Het verbod is niet langer van toepassing als in de kostenverhaalbeschikking een betalingsregeling is opgenomen, met voorschriften over het stellen van aanvullende zekerheden.¹¹⁰ Mocht desondanks geen betaling plaatsvinden dan kan de gemeente de verschuldigde geldsom bij dwangbevel invorderen.¹¹¹

Het verbod om de activiteit te starten voordat betaald is, betreft uitsluitend het kostenverhaal. Het verbod heeft geen betrekking op de vrijwillige financiële bijdrage of de afdwingbare financiële bijdrage.

Als voor een aangewezen activiteit geen overeenkomst is gesloten en er desondanks geen kostenverhaalregels in het omgevingsplan zijn opgenomen, blijft het uitvoeringsverbod buiten toepassing. Er zijn dan immers volgens het bestuursorgaan geen kosten verschuldigd op grond van afdeling 13.6 (kostenverhaal bij bouwactiviteiten activiteiten vanwege gebruikswijzigingen) Omgevingswet. Het startverbod geldt dan niet. Een gemeente die nalaat kostenverhaalregels op te stellen, vist dus achter het net als het planologisch besluit onherroepelijk is geworden. Reparatie door later alsnog kostenverhaalregels vast te stellen is niet mogelijk. Dat is in strijd met artikel 13.11 Omgevingswet, dat toepassing van het kostenverhaal beperkt tot nieuw aangewezen functies.

¹⁰⁹ Artikel 13.12 lid 2 Omgevingswet.

¹¹⁰ Artikel 13.19 lid 1 Omgevingswet.

¹¹¹ Artikel 13.19 lid 2 Omgevingswet.

Vergelijking met de Wro

Het verbod is vergelijkbaar met het verbod om te bouwen dat in de Wabo was opgenomen. In de Wabo vormde de omgevingsvergunning voor bouwen de toegangspoort. Een in het Bro voor kostenverhaal aangewezen bouwplan kon pas worden gestart, als de omgevingsvergunning voor het bouwen was verleend. Daarbij werd bezien of er een exploitatieplan was en of het daarin opgenomen kostenverhaal anderszins verzekerd was. Daarbij werd ook getoetst of de in een anterieure of posterieure overeenkomst overeengekomen bijdrage was betaald of dat er voldoende zekerheid was over betaling. Zo nodig werd een financieel voorschrift tot betaling van de exploitatiebijdrage aan de bouwvergunning verbonden. Na verlening kon de vergunninghouder meteen starten. Als sanctie bij niet-betaling kon de gemeente de bouw stilleggen.

13 Posterieure overeenkomst

13.1 Inleiding

Ook nadat kostenverhaalregels zijn opgenomen in een omgevingsplan, omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit of projectbesluit kan een overeenkomst over de ontwikkeling van de locatie worden gesloten. Dat wordt een posterieure overeenkomst genoemd.

De ratio van een posterieure overeenkomst ligt er in de praktijk in dat partijen een veelheid van onderwerpen willen regelen over de uitvoering van het project, zoals de fasering, verdeling van werkzaamheden en grondtransacties. Als het omgevingsplan nog nadere invulling van de regels mogelijk maakt, kan tevens die beleidsruimte worden ingevuld, met een voorbehoud als nog nadere planologische besluitvorming nodig is. Voorts kunnen in een contract de bijdrage aan het kostenverhaal en de afdwingbare financiële bijdrage worden vastgezet op het bedrag dat volgens het dan geldende omgevingsplan verschuldigd is. Ook dat kan aantrekkelijk zijn voor partijen.

13.2 Overeenkomst over kostenverhaal

Uit artikel 13.18 van de Omgevingswet over de kostenverhaalbeschikking blijkt dat ook na vaststelling van kostenverhaalregels een overeenkomst over kostenverhaal gesloten mag worden. Deze overeenkomst is net als de anterieure overeenkomst gebaseerd op artikel 13.13 van de Omgevingswet. In tegenstelling tot de Wro maakt de Omgevingswet geen onderscheid tussen de anterieure en posterieure overeenkomst.

De posterieure overeenkomst kostenverhaal gaat over de op grond van de kostenverhaalregels of kostenverhaalvoorschriften verschuldigde geldsom voor het kostenverhaal. Het is niet toegestaan een hoger of lager bedrag af te spreken. In beide gevallen wordt in strijd gehandeld met de afdeling kostenverhaal in de Omgevingswet. Uit het Burgerlijk Wetboek volgt dat bij een contract in beginsel wet- en regelgeving in acht genomen moet worden.¹¹²

In de overeenkomst kan een betalingsregeling worden opgenomen. Betaling na de start van de activiteit kan worden geregeld als in de overeenkomst voorwaarden zijn opgenomen over het stellen van zekerheden voor de betaling. Dat volgt uit artikel 13.13, lid 2.

Net zoals bij de anterieure overeenkomst is nadeelcompensatie (planschade) inbegrepen in het kostenverhaal. Een afzonderlijke overeenkomst daarover is niet aan de orde.

Als een posterieure overeenkomst kostenverhaal is gesloten, kan de gemeente geen kostenverhaalbeschikking meer nemen. Artikel 13.18, lid 1, stelt dat een kostenverhaalbeschikking niet mogelijk is als een overeenkomst over kostenverhaal is gesloten. De overeenkomst vrijwaart uiteraard alleen voor zover de te starten activiteit is opgenomen in de overeenkomst. Als een activiteit niet is opgenomen in de overeenkomst, moet de initiatiefnemer daarvoor alsnog een kostenverhaalbeschikking aanvragen.

Als een overeenkomst inzake kostenverhaal is gesloten geldt nog wel het verbod om de activiteit uit te voeren voordat er betaald is,¹¹³ tenzij een betalingsregeling in de overeenkomst of de kostenverhaalbeschikking anders bepaalt.¹¹⁴ Dat beschermt de gemeente tegen wanbetaling.

13.3 Overeenkomst over afdwingbare financiële bijdrage

De posterieure overeenkomst kostenverhaal gaat uitsluitend over het kostenverhaal. Niet inbegrepen is de afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering op grond van artikel 13.23 van de Omgevingswet. Uit artikel 13.24, aanhef en onder a, volgt dat die bijdrage niet kan worden opgelegd

¹¹² Zie met name artikel 3:40 Burgerlijk Wetboek. Zie memorie van toelichting Aanvullingswet, p. 174.

¹¹³ Artikel 13.13 lid 3 Omgevingswet.

¹¹⁴ Zie artikelen 13.13 lid 2 en 13.19 lid 1 Omgevingswet.

als een overeenkomst over kostenverhaal is gesloten. Om die bijdrage te kunnen innen, moet de gemeente dus tegelijk met de posterieure overeenkomst over kostenverhaal een overeenkomst over de bijdrage als bedoeld in artikel 13.23 sluiten (zie paragraaf 7.3). Als de gemeente dat nalaat kan de financiële bijdrage niet worden geïnd.

Het verbod om de activiteit te starten voordat betaald is, betreft uitsluitend de overeenkomst over kostenverhaal. Dat verbod is niet verbonden aan de afdwingbare of vrijwillige financiële bijdrage. De initiatiefnemer heeft dus voor de financiële bijdrage niet met het verbod te maken.

Als er een posterieure overeenkomst over de financiële bijdrage wordt gesloten, kan de gemeente nakoming van de betalingsverplichting voor de financiële bijdrage alleen langs privaatrechtelijke weg bereiken.

13.4 Overeenkomst over vrijwillige financiële bijdrage

De Omgevingswet sluit niet uit dat in de posterieure fase een overeenkomst over een vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling als bedoeld in artikel 13.22 wordt gesloten. De kans dat partijen die in deze fase sluiten is echter gering, omdat de particuliere eigenaar zonder deze overeenkomst zijn project kan realiseren.

13.5 Overige onderwerpen posterieure overeenkomst

In de inleiding is aangegeven dat partijen in een posterieure overeenkomst veel onderwerpen kunnen regelen naast het kostenverhaal en de financiële bijdragen. De mogelijkheden zijn echter beperkter dan in de anterieure fase.

Bij een posterieure overeenkomst moet het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit of het projectbesluit in acht genomen worden. Dat is niet in de Omgevingswet geregeld, maar volgt uit het Burgerlijk Wetboek. Dus als in het omgevingsplan regels over fasering, een tijdvak, koppelingen, locatie-eisen of woningbouwcategorieën staan, mag de posterieure overeenkomst daarvan niet afwijken. Dan is alleen nadere invulling en detaillering toegestaan. Onder andere voor woningbouwcategorieën zijn de mogelijkheden in de posterieure fase beperkter dan in de anterieure fase. In het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn de speciale woningbouwcategorieën beperkt tot sociale huur, sociale koop, middendure huur en vrije kavels.

In de Wro was bepaald dat in een posterieure overeenkomst geen afspraken waren toegestaan over onderwerpen, die niet geregeld waren in een exploitatieplan maar daarin wel hadden kunnen worden opgenomen. De Omgevingswet bevat die beperking niet. Toch kan betwijfeld worden of een gemeente in een posterieure overeenkomst alsnog afspraken kan maken over zaken die geregeld hadden kunnen worden in een omgevingsplan. Relevant in dit verband is het leerstuk van onaanvaardbare doorkruising van de publiekrechtelijke weg.¹¹⁵ Jurisprudentie zal uitwijzen welke bewegingsruimte de gemeente heeft.

¹¹⁵ Ingezet met het Windmill-arrest, HR 26 januari 1990, NJ 1991/393.

14 Kostenverhaalbeschikking

14.1 Overzicht

Als het kostenverhaal niet geregeld is via een overeenkomst, loopt het daadwerkelijke opleggen van kostenverhaal via een beschikking. De Omgevingswet spreekt van een “bij beschikking vastgestelde verschuldigde geldsom”, de memorie van toelichting van “een beschikking bestuurlijke geldschuld”¹¹⁶. In deze handreiking noemen we het een kostenverhaalbeschikking.

De initiatiefnemer moet die aanvragen bij het bevoegd gezag. In de kostenverhaalbeschikking wordt de verschuldigde geldsom opgelegd voor de aangevraagde bouwactiviteiten. De verschuldigde geldsom noemen we kostenverhaalbijdrage. Degene tot wie de beschikking is gericht is verplicht het bedrag te betalen. Totdat betaald is, geldt in beginsel een bouwverbod.

14.2 Procedure

14.2.1 Bevoegd gezag

De kostenverhaalbeschikking moet worden aangevraagd bij burgemeester en wethouders als sprake is van door de gemeente vastgestelde kostenverhaalregels in het omgevingsplan of kostenverhaalvoorschriften in een door burgemeester en wethouders verleende omgevingsvergunning. Gedeputeerde staten zijn bevoegd gezag bij kostenverhaalvoorschriften in een omgevingsvergunning voor een project van provinciaal belang en bij kostenverhaalvoorschriften in een provinciaal projectbesluit. Zij zijn ook bevoegd gezag als via het projectbesluit kostenverhaalregels zijn toegevoegd aan het omgevingsplan.

De minister van BZK is bevoegd gezag bij kostenverhaalvoorschriften in een omgevingsvergunning voor een project van nationaal belang. De minister die het aangaat is bevoegd gezag bij kostenverhaalvoorschriften in een rijksprojectbesluit en bij kostenverhaalregels in een omgevingsplan, die ingevolge een projectbesluit daarin zijn opgenomen.¹¹⁷

14.2.2 Aanvraag en aanvraagvereisten

De Omgevingsregeling bevat aanvraagvereisten voor een aantal besluiten op grond van de Omgevingswet. De Omgevingsregeling bevat echter geen aanvraagvereisten voor de kostenverhaalbeschikking. De gemeente kan die echter wel stellen. Ze kunnen worden opgenomen in het omgevingsplan. Advies is om dat te doen. Als de gemeente geen eisen stelt, gelden de eisen die in de Awb zijn opgenomen.¹¹⁸ Die laten veel ruimte voor interpretatie en bieden de aanvrager minder duidelijkheid.

Aanvraagvereisten kostenverhaal met tijdvak

Het ligt voor de hand dat de aanvrager gevraagd wordt bij kostenverhaal met tijdvak de volgende zaken te overleggen:

- Een nauwkeurige omschrijving van de aangevraagde aangewezen activiteiten, voor zover nodig met aantallen, m² terrein of m² bruto vloeroppervlakte;
- Bewijsstukken van uitgevoerde werken, werkzaamheden en maatregelen ten behoeve van de openbare ruimte;
- Bewijsstukken van betaling daarvoor;
- Bewijsstukken van kosten voor de kostensoorten B2, B3 en B4 die gemaakt zijn voor vaststelling van het planologisch besluit.

Aanvullend kunnen aanvraagvereisten gesteld worden voor de situatie dat de aanvrager wil starten met de bouw, voordat de bijdrage betaald is.

¹¹⁶ Die term is ontleend aan Titel 4.4 (bestuurlijke geldschulden) van de Algemene wet bestuursrecht.

¹¹⁷ De Omgevingswet bepaalt dit niet expliciet. De memorie van toelichting bij de Aanvullingswet grondeigendom stelt dat dit de toedeling is (p. 257).

¹¹⁸ Artikel 4:2 Algemene wet bestuursrecht.

Opgenomen kan worden dat de aanvrager dat in de aanvraag moet vermelden. Tevens kunnen eisen gesteld worden aan garanties voor de betaling en het moment van betaling.

Aanvraagvereisten kostenverhaal zonder tijdvak

Het ligt voor de hand dat de aanvrager gevraagd wordt bij kostenverhaal zonder tijdvak de volgende zaken te overleggen:

- Een nauwkeurige omschrijving van de aangevraagde aangewezen activiteiten, voor zover nodig met aantallen, m² terrein of m² bvo;
- Bewijsstukken van kosten voor de kostensoorten B2, B3 en B4 die gemaakt zijn voor vaststelling van het planologisch besluit.

Niet nodig zijn bewijsstukken van uitgevoerde werken, werkzaamheden en maatregelen buiten de locatie van de aangevraagde activiteiten. Die kosten spelen geen rol bij de kostenverhaalbeschikking. Aanvullend kunnen aanvraagvereisten gesteld worden voor de situatie dat de aanvrager wil starten met de bouw, voordat de bijdrage betaald is.

Opgenomen kan worden dat de aanvrager dat in de aanvraag moet vermelden. Tevens kunnen eisen gesteld worden aan garanties voor de betaling en het moment van betaling.

Vragen om aanvulling

Als de aanvraag niet compleet is of volgens het bevoegd gezag onvoldoende is, kan het bevoegd gezag vragen om aanvulling. Als die uitblijft of onvoldoende is kan het bevoegd gezag besluiten de aanvraag buiten behandeling te laten.¹¹⁹

14.2.3 Aanhouding kostenverhaalbeschikking

Als de planologische grondslag voor een kostenverhaalbeschikking vervalt, moet het bestuursorgaan de verkregen kostenverhaalbijdrage terugbetalen aan de aanvrager. De aanvrager kan dan niet opnieuw worden aangeslagen. Hij ontloopt dan het kostenverhaal. Om die situatie te voorkomen voorziet de Omgevingswet in een aanhoudingsregeling.

Het bestuursorgaan moet een beslissing op een aanvraag van een kostenverhaalbeschikking aanhouden als het onderliggende planologisch besluit (wijziging van het omgevingsplan, omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of projectbesluit) nog niet onherroepelijk is.¹²⁰ De aanhouding duurt in beginsel totdat dat onderliggende besluit onherroepelijk is. Zo kan voorkomen worden dat een kostenverhaalplichtige activiteit wordt uitgevoerd, zonder dat de grondslag voor het kostenverhaal onherroepelijk is.

Het bevoegd gezag kan de aanhoudingsplicht echter doorbreken. Dat kan als aan een van de volgende voorwaarden is voldaan:

- a. Als het beroep geen gevolgen kan hebben voor de beoordeling van de kostenverhaalplichtige activiteit of de aan de omgevingsvergunning voor die activiteit te verbinden voorschriften.
- b. Als die gevolgen volgens het bestuursorgaan niet opwegen tegen het belang dat met het geven van de kostenverhaalbeschikking is gediend.¹²¹

Bij de situatie onder a kan gedacht worden aan een beroep tegen bijvoorbeeld een in het omgevingsplan opgenomen beperking van de bouwhoogte of toegestane functies. Bij de situatie onder b kan het bestuursorgaan bijvoorbeeld van oordeel zijn dat het beroep niet zal slagen en dat het kostenverhaal dus overeind blijft, of dat de gevolgen zeer gering zijn of dat met het project een groot maatschappelijk belang is gediend.

Overigens blijkt uit de koppeling aan beroep dat bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, die met de reguliere procedure is voorbereid, de aanhouding niet doorbroken kan worden tijdens de behandeling van een bezwaarschrift.

¹¹⁹ Artikel 4:5 Algemene wet bestuursrecht.

¹²⁰ Artikel 16.75 leden 1 en 2 Omgevingswet.

¹²¹ Artikel 16.75 lid 3 Omgevingswet.

14.2.4 Beoordeling aanvraag en berekening kostenverhaalbijdrage

Als de aanvraag compleet is kan de gemeente de beschikking opstellen. Daartoe moet de gemeente de hoogte van de kostenverhaalbijdrage berekenen (zie paragrafen 14.3 en 14.4).

Als de aanvrager verzoekt om later te mogen betalen, moet de gemeente daaraan in beginsel meewerken. Dan moet de gemeente wel voorschriften verbinden aan de beschikking over het stellen van aanvullende zekerheden.

14.2.5 Zienswijze aanvrager

De aanvrager kan een zienswijze indienen over het ontwerp van de kostenverhaalbeschikking. Het bestuursorgaan zendt de ontwerpbeschikking aan de aanvrager en stelt daarbij een termijn voor het indienen van een zienswijze.¹²² Een termijn van twee weken lijkt redelijk. In de zienswijze kan de aanvrager eventuele onjuistheden of verkeerde aannames in de berekening aanvechten. Desgewenst kan de aanvrager de aanvraag intrekken.

14.2.6 Beslistermijn

Het bestuursorgaan moet in beginsel binnen acht weken de kostenverhaalbeschikking geven. Dat is inclusief de periode die verstrijkt tussen de toezending van de ontwerpbeschikking en de ontvangst van een ingediende zienswijze, of indien de aanvrager niet reageert, de gehele zienswijzetermijn.¹²³

Om de termijnen te halen dient de gemeente een ontwerpbeschikking binnen vijf weken aan de aanvrager te sturen en aan de aanvrager een termijn van twee weken te bieden om te reageren. Dan is er nog een week om de zienswijze te beoordelen en de beschikking zo nodig aan te passen. Voor een gemeente is de termijn van acht weken zeer krap, omdat er vaak nog moet worden getaxeerd en geraamd voordat de beschikking kan worden opgesteld.

14.2.7 Beschikking en voorschriften omtrent latere betaling

In de beschikking wordt de hoogte van de kostenverhaalbijdrage vermeld. De beschikking gaat vergezeld van een berekening van de bijdrage. Het bedrag moet immers gemotiveerd worden. Als de aanvrager verzoekt om later te mogen betalen, moet de gemeente voorschriften verbinden aan de beschikking over het stellen van aanvullende zekerheden.¹²⁴

14.2.8 Bekendmaking en inwerkingtreding kostenverhaalbeschikking

De beschikking wordt bekendgemaakt door toezending aan de aanvrager. Op die dag treedt de beschikking in werking en ontstaat de betalingsverplichting voor de aanvrager.

14.2.9 Bezwaar en beroep

Tegen de beschikking kan bezwaar worden ingesteld bij het bestuursorgaan. Daarna staan beroep en hoger beroep open.

14.2.10 Rechtsgevolg betaling

Na betaling is het verbod op uitvoering van de aangewezen activiteit in verband met kostenverhaal niet langer van toepassing.

14.2.11 Invordering bij dwangbevel

Als betaling uitblijft kan het bestuursorgaan de kostenverhaalbijdrage invorderen bij dwangbevel.¹²⁵ Overigens mag de aanvrager meestal niet bouwen zolang er niet betaald is. Dat vormt vaak een forse prikkel om tot betaling over te gaan.

¹²² Artikel 16.76 Omgevingswet.

¹²³ Artikelen 4:14 (beslistermijn) en 4:15 lid 2 onder b Awb (opschorting). Die laatste bepaling lijkt op deze situatie van toepassing.

¹²⁴ Artikel 13.19 lid 1 Omgevingswet.

¹²⁵ Artikel 13:19 lid 2 Omgevingswet.

14.3 Berekening kostenverhaalbijdrage bij kostenverhaal met tijdvak

De berekening van de kostenverhaalbijdrage bij kostenverhaal met tijdvak bestaat uit verschillende stappen:¹²⁶

- Stap 1: Bepaal de bruto kostenverhaalbijdrage per aangevraagde activiteit
- Stap 2: Aftrek van de inbrengwaarde, met inbegrip van de kostensoorten B2, B3 en B4
- Stap 3: Aftrek van de kosten die door de aanvrager zijn gemaakt

De aanvrager kan ook andere grondstukken bij de aanvraag betrekken, mits daar werken, werkzaamheden of maatregelen zijn uitgevoerd die staan in onderdeel A van de kostensoortenlijst.

Hieronder volgt een toelichting per stap.

Stap 1: Bepaal de bruto kostenverhaalbijdrage

De eerste stap in de berekening is het bepalen van de bruto kostenverhaalbijdrage. Als kostenverhaalregels zijn opgesteld, staan de kosten, opbrengsten en het bedrag per bouwactiviteit in het omgevingsplan. Bij opname in het omgevingsplan zijn de kosten getoetst aan het profijt, de toerekenbaarheid en proportionaliteitscriteria en is de macro-aftopping toegepast. De gemeente kan dan in principe de bruto kostenverhaalbijdrage berekenen door het aantal aangevraagde activiteiten te vermenigvuldigen met het bedrag per activiteit.

Het bedrag van de opbrengsten in het omgevingsplan mag echter alleen gebruikt worden als die geraamd zijn voor het hetzelfde jaar als waarin de kostenverhaalbeschikking wordt genomen.¹²⁷ Als de gegevens ouder zijn, moet de gemeente dus ten behoeve van de beschikking de opbrengsten opnieuw ramen.

Stap 2: Aftrek van de inbrengwaarde

De tweede stap bestaat uit het verwerken van de inbrengwaarde van de gronden, waarop de bouwactiviteit plaatsvindt. De Omgevingswet noemt dat de gronden waarop de aanvraag betrekking heeft.¹²⁸ Zie over de inbrengwaarde paragraaf 10.7. De inbrengwaarde bestaat uit:

- B1 De waarde van de gronden en te slopen opstallen.
- B2 De kosten om die gronden vrij te maken van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten.
- B3 De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op die gronden.
- B4 De kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op die gronden.

Het gaat om kosten die de aanvrager heeft gemaakt. De gemeente trekt de inbrengwaarde af van de bruto kostenverhaalbijdrage.

Voor zover de kosten nog niet zijn gemaakt, gaat het om de raming die ten grondslag ligt aan de kostenverhaalregels. Zo mogelijk worden de ramingen vervangen door de werkelijk gemaakte kosten.

Stap 3: Aftrek van kosten die door de aanvrager zijn gemaakt

De derde stap behelst de aftrek van de kosten die door de aanvrager zijn gemaakt. Het gaat niet om kosten die onder de inbrengwaarde vallen. Die zijn al afgetrokken. Het gaat om kosten die gemaakt zijn buiten de gronden die betrokken zijn bij de aangevraagde bouwactiviteit. Dat zijn kostensoorten

¹²⁶ Artikel 13.18 lid 2 Omgevingswet.

¹²⁷ Artikel 8.16 Omgevingswet.

¹²⁸ Artikel 13.18 lid 2 onder a Omgevingswet.

die vallen onder onderdeel A van de kostensoortenlijst (zie paragraaf 10.3). Bijvoorbeeld kosten voor het maken van een weg en een groenvoorziening op het terrein van de aanvrager, die deel uit zullen maken van de openbare ruimte.

Het gaat om kosten die al gemaakt zijn door de aanvrager. Toekomstige werken en werkzaamheden kunnen niet verrekend worden bij de kostenverhaalbeschikking. De kosten moeten daadwerkelijk zijn gemaakt. De aanvrager moet daarvoor bewijsstukken overleggen. Zie over daarna gemaakte kosten hoofdstuk 15.

Er zit nog een beperking in de regeling. De aftrekbare kosten mogen niet hoger zijn dan het bedrag dat daarvoor is geraamd in het planologisch besluit.

Na aftrek van deze kosten resteert de netto kostenverhaalbijdrage, die in de kostenverhaalbeschikking wordt opgenomen.

Aangegeven is dat de inbrengwaarde en kosten die de aanvrager gemaakt heeft, worden afgetrokken van de bruto kostenverhaalbijdrage. Daardoor kan de netto kostenverhaalbijdrage neerkomen op een negatieve bijdrage. Dat betekent in ieder geval dat de aanvrager geen kostenverhaalbijdrage verschuldigd is. De kostenverhaalbeschikking zal een bedrag van nul euro bevatten.

In de Omgevingswet is echter niet geregeld dat de gemeente in dat geval een bijdrage moet verstrekken aan de aanvrager. Daarvoor bevatte de Wro wel een regeling. De gemeente behoort die echter wel te verstrekken. Dat volgt uit het systeem van kostenverhaal. Dat is gebaseerd op binnenplanse verevening. Bij kostenverhaal met tijdvak kan de gemeente geconfronteerd worden met de noodzaak een bijdrage te verstrekken aan een initiatiefnemer. De negatieve bijdrage uit de Wro is dus niet achter de horizon verdwenen. Zie daarover paragraaf 9.6.7 (punt 5).

Als geen kostenverhaalbijdrage verschuldigd is, geldt er geen bouwverbod.¹²⁹

14.4 Berekening kostenverhaalbijdrage bij kostenverhaal zonder tijdvak

De berekening van de kostenverhaalbijdrage bij kostenverhaal zonder tijdvak bestaat uit verschillende stappen:¹³⁰

- Stap 1: Raam bruto kostenverhaal
- Stap 2: Toets totale kosten aan kostenverhaalplafond
- Stap 3: Raam maximumbedrag per eenheid activiteit
- Stap 4: Toets aan het maximumbedrag per eenheid activiteit
- Stap 5: Bereken bruto kostenverhaalbijdrage
- Stap 6: Raam waardevermeerdering
- Stap 7: Berekening netto kostenverhaalbijdrage

Hierna volgt een toelichting op de stappen.

Stap 1: Raam bruto kostenverhaal

Dit betreft de raming van de totale kosten in het kostenverhaalsgebied. Er kan niet volstaan worden met de globale raming ten behoeve van het omgevingsplan. Er moet voor de beschikking een gedetailleerde raming voorhanden zijn. Voor kosten die al gemaakt zijn, wordt uitgegaan van die werkelijke kosten. Voor de overige kosten wordt gebruik gemaakt van een raming.

¹²⁹ Artikel 13.12 Omgevingswet.

¹³⁰ Artikel 8.18 Omgevingsbesluit.

Stap 2: Toets totale kosten aan kostenverhaalplafond

Het bedrag aan kostenverhaal in het kostenverhaalsgebied mag niet hoger zijn dan het kostenverhaalplafond voor het kostenverhaal voor het gehele kostenverhaalsgebied, dat is opgenomen in het omgevingsplan.¹³¹ Zo nodig wordt het bedrag aan kostenverhaal naar beneden bijgesteld.

Stap 3: Raam maximumbedrag per eenheid activiteit

Bepaling van de te verhalen bedragen per kostenverhaalplichtige activiteit. De kosten voor het kostenverhaalsgebied moeten worden omgeslagen over alle verwachte activiteiten in het kostenverhaalsgebied. Omdat de wet voorschrijft dat de kosten worden verdeeld naar rato van de opbrengsten, moet de omslag over de verschillende eenheden activiteiten (vrije sectorwoning, kantoor, detailhandel, et cetera) worden bepaald. Voor de opbrengsten moet worden uitgegaan van een datum in het jaar van de beschikking.¹³²

Stap 4: Toets aan het maximumbedrag per eenheid activiteit

In het omgevingsplan is een maximumbedrag per eenheid activiteit opgenomen. Het bedrag aan kostenverhaal per activiteit mag niet hoger zijn dan het maximumbedrag per eenheid activiteit in het omgevingsplan. Zo nodig resulteert deze toetsing in een bijstelling naar beneden van het te verhalen bedrag per activiteit. Na deze toetsing resulteert een bruto verhaalbaar bedrag per eenheid activiteit.

Als blijkt dat het plafond in het omgevingsplan te laag is gesteld, is dat voor de gemeente een signaal om te bezien of het plafond verhoogd kan worden. Zo'n verhoging heeft geen gevolgen voor lopende aanvragen.

Stap 5: Bereken bruto kostenverhaalbijdrage

De gemeente berekent de bruto kostenverhaalbijdrage door het aantal aangevraagde eenheden te vermenigvuldigen met de toegedeelde kosten per eenheid, die resulteren na stappen 1 tot en met 4. Het resultaat kan de bruto kostenverhaalbijdrage genoemd worden.

Stap 6: Raam waardevermeerdering

De kostenverhaalbijdrage die een initiatiefnemer bij de afgifte van de beschikking moet betalen mag niet hoger zijn dan de waardevermeerdering van de grond als gevolg van de activiteit. Dit voorkomt dat een initiatiefnemer meer moet betalen dan zijn grond in waarde is gestegen.¹³³

Moment toets

Deze toets wordt uitgevoerd na ontvangst van de aanvraag om een kostenverhaalbeschikking. Dit voorkomt dat het bevoegd gezag onnodig vroeg de kosten moet berekenen en verdelen over de activiteiten. Tevens beperkt dit het risico dat de betaalde bijdrage in grote mate afwijkt van de uiteindelijke kosten die bij het opstellen van de eindafrekening worden berekend.

Welke gronden

De waardevermeerdering wordt bepaald voor de locatie waar de activiteit (de aangewezen bouwactiviteit) wordt verricht. Alleen voor die gronden wordt de inbrengwaarde bepaald. Dus alleen voor de uitgeefbare gronden. Als de aanvrager ook openbare ruimte aanlegt moet die daarvoor een afzonderlijke aanvraag om kostenvergoeding aan de gemeente doen. Zie paragraaf 15.2.

Inhoud

De waardevermeerdering van de grond is het verschil tussen de waarde van de grond na het verrichten van de kostenverhaalplichtige activiteit (ook wel de opbrengsten genoemd) en de inbrengwaarde van de grond voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan. Onder de inbrengwaarde bij kostenverhaal zonder tijdvak vallen de volgende kostensoorten:

¹³¹ Artikel 13.15 lid 1 onder a Omgevingswet.

¹³² Artikel 8.16 Omgevingsbesluit.

¹³³ Memorie van toelichting Aanvullingswet grondeigendom, Kamerstukken II, 2018/19, 35133, nr. 3, p. 172.

- B1 De waarde van de gronden en te slopen opstallen.
- B2 De kosten om die gronden vrij te maken van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit en beperkte rechten of zakelijke lasten.
- B3 De kosten van het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen op die gronden.
- B4 De kosten van bodemsanering, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken op die gronden.¹³⁴

Zo mogelijk wordt voor het rammen van B2, B3 en B4 gebruik gemaakt van werkelijk gemaakte kosten. Voor zover de kosten nog niet zijn gemaakt, gaat het om de raming die ten grondslag ligt aan de kostenverhaalregels.

Voor het kunnen aftrekken van de kosten stelt de memorie van toelichting dat de kosten noodzakelijk moeten zijn voor het realiseren van de bouwactiviteit. Het zou immers niet doelmatig zijn wanneer de aanvrager het kostenverhaal deels zou kunnen ontlopen door de kwaliteitseisen hoger op te schroeven. De gemeente bepaalt het kwaliteitsniveau, zoals de gemeente ook het kwaliteitsniveau van de voorzieningen bepaalt.¹³⁵

Toestand

Voor het vaststellen van de waardevermeerdering wordt uitgegaan van de toestand van de grond en de te slopen opstallen net voor het wijzigen van het omgevingsplan.¹³⁶ Dat betekent dat waardeveranderende wijzigingen van na die tijd buiten beschouwing moeten worden gelaten. Als na het planologisch besluit een gebouw gesloopt is, moet er voor de taxatie worden uitgegaan dat het gebouw er nog staat.

Peildatum

De inbrengwaarde kan worden getaxeerd voor het jaar waarin de beschikking wordt aangevraagd.

Tijdige inventarisatie

Gelet hierop dient de gemeente bij het wijzigen van het omgevingsplan, tevens de bestaande toestand en het bestaande gebruik te inventariseren.

Stap 7: Bereken netto kostenverhaalbijdrage

De gemeente moet de bruto kostenverhaalbijdrage (uit stap 5) vergelijken met de waardevermeerdering (uit stap 6). Als de waardevermeerdering lager is, mag niet meer verhaald worden dan de waardevermeerdering. De kostenverhaalbijdrage wordt dan naar beneden bijgesteld. Als de waardevermeerdering hoger is dan de kostenverhaalbijdrage, kan de hele bijdrage worden geheven. De netto kostenverhaalbijdrage is dus het bedrag dat resulteert na toepassing van de waardevermeerderingstoets. Dat is het bedrag dat wordt opgenomen in de kostenverhaalbeschikking.

¹³⁴ Artikel 8.18 leden 1 en 2 jo 8.17 lid 2 Omgevingsbesluit.

¹³⁵ Memorie van toelichting Aanvullingswet grondeigendom, Kamerstukken II, 2018/19, 35133, nr. 3, p. 179.

¹³⁶ Artikel 8.17 leden 1 en 2 Omgevingsbesluit.

15 Verrekening van werken uitgevoerd door een particuliere eigenaar; handhaving

Het komt vaak voor dat een ontwikkelaar een deel van de in de kostenverhaalregels voorziene werken, werkzaamheden of maatregelen voor eigen rekening laat uitvoeren. De ontwikkelaar zal de rekening daarvan willen presenteren aan de gemeente. Als daarover in een anterieure of posterieure overeenkomst afspraken zijn gemaakt, zijn die afspraken bepalend voor de verrekening van die kosten. Als er geen overeenkomst ligt, is de zaak minder duidelijk.

15.1 Verrekening bij kostenverhaal met tijdvak

Bij kostenverhaal met tijdvak moet het bevoegd gezag de kosten van werken, die door de aanvrager zijn uitgevoerd voorafgaand aan het vaststellen van een kostenverhaalbeschikking, aftrekken van de bruto kostenverhaalbijdrage. Daarbij geldt als eis dat de kosten gelijk zijn of lager dan de raming daarvan in het omgevingsplan, het projectbesluit of de omgevingsvergunning.¹³⁷ Aangenomen mag worden dat de gemeente de kosten alleen hoeft af te trekken voor zover voldaan is aan de eisen die daaraan gesteld zijn in het planologisch besluit.

Voor kosten die daarna gemaakt zijn of nog gemaakt zullen worden bevat de Omgevingswet geen regeling. Daarover moet de ontwikkelaar afspraken maken met het bevoegd gezag. Uit de systematiek van het kostenverhaal volgt dat de gemeente die kosten behoort te vergoeden. Ze maken immers deel uit van de totale kosten die voor het kostenverhaalsgebied berekend zijn. De Wro regelde deze vergoeding wel.¹³⁸ De hoogte is niet geregeld, maar aangesloten kan worden bij de lijn voor de kostenverhaalbeschikking. Die houdt in dat de vergoeding niet hoger kan zijn dan de raming van de kosten door de gemeente.

15.2 Verrekening bij kostenverhaal zonder tijdvak

Kosten op gronden waar bouwactiviteiten plaatsvinden

Voor kostenverhaal zonder tijdvak bevat de Omgevingswet een andere regeling. Kosten op gronden waar bouwactiviteiten plaatsvinden, de uitgeefbare gronden, doen niet mee aan het kostenverhaal. Een vergoeding is daarom niet aan de orde. Wel worden de kosten die tot de inbrengwaarde behoren afgetrokken bij de waardevermeerderingstoets. Zie paragraaf 14.4.

Kosten op gronden die worden gebruikt voor openbare werken

Voor kosten die een ontwikkelaar maakt op particuliere gronden waaraan een functie openbare ruimte wordt toegedeeld bevat de Omgevingswet geen regeling. Daarover moet de ontwikkelaar afspraken maken met het bevoegd gezag. Uit de systematiek van het kostenverhaal volgt dat de gemeente die kosten behoort te vergoeden. Ze maken immers deel uit van de totale kosten die voor het kostenverhaalsgebied berekend zijn. Als die kosten al gemaakt zijn ten tijde van de kostenverhaalbeschikking is het logisch, dat de overeenkomst tegelijk met de aanvraag kostenverhaalbeschikking oploopt, zodat de bedragen verrekend kunnen worden. Het ligt voor de hand in zo'n overeenkomst ook de overdracht van de gronden aan de gemeente te regelen.

Als een particuliere eigenaar gronden ontwikkelt, waarop zich ook openbare ruimte bevindt, kunnen dus niet alle kosten via de kostenverhaalbeschikking verrekend worden. Dan is een combinatie van een kostenverhaalbeschikking met een overeenkomst nodig.

¹³⁷ Artikel 13.18 lid 2 onder b Omgevingswet.

¹³⁸ Artikel 6.22 lid 1 Wet ruimtelijke ordening.

15.3 Handhaving door de overheid

Burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van een waterschap, Gedeputeerde Staten en de minister, die het aangaat of de minister van BZK, zijn belast met de handhaving van de regels omtrent kostenverhaal. De Afdeling kostenverhaal in de Omgevingswet bevat daarover geen bijzondere bepalingen.

Voor de kostenverhaalbeschikking is wel een bijzondere regeling getroffen. Het bevoegd gezag kan bij uitblijven van betaling het kostenverhaal bij dwangbevel invorderen.¹³⁹ Deze bevoegdheid is alleen van toepassing op de situatie dat een betalingsregeling is getroffen en de houder van de kostenverhaalbeschikking al mocht beginnen met bouwen voor betaling. In een situatie zonder betalingsregeling is het immers verboden te starten met bouwen voordat betaald is.

¹³⁹ Artikel 13.19 lid 2 Omgevingswet.

16 Eindafrekening voor de kostenverhaalbeschikking

16.1 Inleiding

De Omgevingswet voorziet er in dat het bestuursorgaan – meestal de gemeente – bij kostenverhaal op grond van een omgevingsplan een eindafrekening van het kostenverhaal voor het gehele kostenverhaalsgebied moet opstellen.¹⁴⁰

De verplichting tot een eindafrekening geldt ook bij kostenverhaal op grond van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en bij het projectbesluit. Als het omgevingsplan is gewijzigd met een projectbesluit stelt de gemeente de eindafrekening vast. Als het projectbesluit kostenverhaalvoorschriften bevat, stelt het bevoegd gezag voor het projectbesluit de eindafrekening vast.

Een eindafrekening is nodig als er kosten verhaald zijn via een kostenverhaalbeschikkingen. Als voor alle kostenverhaalplichtige activiteiten is afgerekend op basis van een anterieure of posterieure overeenkomst is een eindafrekening niet nodig.¹⁴¹

Als uit de eindafrekening naar voren komt dat te veel geld is geïnd via kostenverhaalbeschikkingen moet het bestuursorgaan dat bijna geheel terugbetalen. De eindafrekening kan er niet toe leiden dat degene die een kostenverhaalbeschikking heeft betaald, moet bijbetalen. Dat geldt zowel voor de integrale als de organische variant.

Als de eindafrekening tot een lager bedrag leidt, hoeft de gemeente niet het hele verschil terug te betalen. Voor zowel de integrale als de organische variant is een terugbetaling pas aan de orde als de berekende geldsom meer dan 5% lager is dan de geldsom die in de beschikking was opgenomen. De gemeente mag die 5% altijd behouden. Alleen de vermindering boven die 5% wordt terugbetaald. Deze regel beoogt de gemeente te prikkelen om te blijven streven naar zo laag mogelijke kosten.

16.2 Regels over de eindafrekening in het omgevingsplan

Het omgevingsplan moet regels bevatten over de eindafrekening.¹⁴² De Omgevingswet bepaalt niet wie de eindafrekening moet uitvoeren. Het ligt voor de hand dit bij de gemeente op te dragen aan burgemeester en wethouders.

De eindafrekening kan worden opgesteld nadat alle kosten in het kostenverhaalsgebied zijn gerealiseerd en de kostenverhaalbijdragen zijn betaald. Er is geen vaste termijn bepaald voor de eindafrekening. Het lijkt redelijk dat een eindafrekening wordt vastgesteld zodra alle kostenverhaalbijdragen onherroepelijk zijn opgelegd en geïnd. Het opstellen is in ieder geval noodzakelijk als tevens alle werken en werkzaamheden zijn uitgevoerd.

Als aan alle voorwaarden is voldaan moet dus een eindafrekening worden vastgesteld. De Omgevingswet bepaalt daarover dat die eindafrekening op een jaarlijks vast moment kan worden vastgesteld.¹⁴³ Het mag dus nog maximaal een jaar duren voordat de eindafrekening er moet zijn. Het omgevingsplan kan echter specifiekere regels bevatten.

De gemeente heeft veel vrijheid bij inhoudelijke regels over de eindafrekening. Alleen voor de organische variant bevat de Omgevingswet een inhoudelijke regel.¹⁴⁴ Die is aan de orde als de bij de eindafrekening berekende geldsom gebaseerd is op andere kosten dan bij de kostenverhaalbeschikking. Uit de toelichting van deze bepaling blijkt dat bedoeld is dat als in het kostenverhaalsgebied andere voorzieningen zijn gerealiseerd dan waarvan uitgegaan was bij de kostenverhaalbeschikking, de kosten daarvan meegeteld mogen worden. De toelichting noemt de aanleg

¹⁴⁰ Artikel 13.14 lid 1 onder e onder 2e Omgevingswet.

¹⁴¹ Memorie van toelichting Aanvullingswet grondeigendom, Kamerstukken II, 2018/19, 35133, nr. 3, p. 183.

¹⁴² Artikel 13.14 lid 1 onder d Omgevingswet.

¹⁴³ Artikel 13.20 lid 5 Omgevingswet.

¹⁴⁴ Artikel 13.20 lid 3 Omgevingswet.

van een busbaan of fietsverbinding in plaats van een trambaan. Het moet gaan om kosten voor de in het Omgevingsbesluit genoemde kostensoorten. Kosten mogen dus verwisseld worden.¹⁴⁵

De gemeente kan in het omgevingsplan regels opnemen over de eindafrekening per kostenverhaalsgebied of regels die gelden voor alle kostenverhaalsgebieden. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid verdient dat laatste de voorkeur. Gedacht kan worden aan regels over:

- Methode van eindafrekening: bijvoorbeeld terugrekenen naar netto contante waarde of doorrekenen naar eindwaarde.
- Uitgangspunten voor een eindafrekening: bijvoorbeeld de omgang met veranderingen in het programma voor het kostenverhaalsgebied en met de inbrengwaarde.
- Moment waarop jaarlijks een aanvraag om een tussentijdse eindafrekening kan worden aangevraagd.
- Aanvraagvereisten voor een verzoek om een tussentijdse eindafrekening, en/of
- Verrekening van door de aanvrager uitgevoerde werken, werkzaamheden en maatregelen die voorzien waren in de kostenverhaalregels.

In de separate Bijlage Modelregels bij deze handreiking staan enkele voorbeelden van regels.

16.3 Tussentijdse eindafrekening

Omdat de Omgevingswet geen termijn voor uitvoering van een project bevat, zou degene die betaald heeft misschien wel twintig jaar moeten wachten op een eindafrekening. Dat vindt de wetgever niet aanvaardbaar. Daarom heeft degene die betaalt het recht om tenminste vijf jaar na betaling te verzoeken om een tussentijdse afrekening. Dat betreft een individuele eindafrekening voor de locatie van de aanvraag, dus nog niet voor het gehele kostenverhaalsgebied (als dat groter is).¹⁴⁶ Deze tussentijdse afrekening wordt gebaseerd op de gemaakte kosten en de geraamde nog niet-gemaakte kosten.¹⁴⁷

De mogelijkheid van een aanvraag van een tussentijdse afrekening geldt zowel bij kostenverhaal met als zonder tijdvak.

16.4 Herberekening kostenverhaalbijdrage en terugbetaling

Met toepassing van de regels over de eindafrekening in het omgevingsplan wordt de kostenverhaalbijdrage herberekend. Voor de herberekening zijn er twee mogelijkheden:

- De oorspronkelijke kostenverhaalbeschikking kan op eindwaarde worden gezet.
- De herberekende kostenverhaalbijdrage wordt netto contant gemaakt naar het jaar waarin de kostenverhaalbijdrage is betaald.

Beide methodes houden er rekening mee dat kosten en opbrengsten in een bepaald jaar verschillen van dezelfde kosten en opbrengsten in een ander jaar. Dat komt door rente of indexering. Door inflatie is een euro van vandaag volgend jaar minder waard. In de berekening wordt dat gecorrigeerd.

Het ligt voor de hand om bij de herberekening uit te gaan van dezelfde soorten eenheden en hun onderlinge gewichtsverhouding. Wel moet rekening gehouden worden met wijzigingen in het bouwprogramma. Er kunnen meer woningen zijn gebouwd of woningtypes kunnen zijn geschrapt of toegevoegd.

¹⁴⁵ Overigens zou ook zonder deze bepaling de Omgevingswet al verwisseling van kosten toestaan. In tegenstelling tot de Wro bevat de Omgevingswet geen inperking voor het meenemen van kosten bij de eindafrekening, mits ze voorkomen op de kostensoortenlijst en voldoen aan de PTP-criteria.

¹⁴⁶ Memorie van toelichting Aanvullingswet grondeigendom, Kamerstukken II, 2018/19, 35133, nr. 3, p. 183.

¹⁴⁷ Artikel 8.19 Omgevingsbesluit.

Bij de kosten mag ook de waarde van de gronden en de te slopen gebouwen worden herzien. Nadat de kostenverhaalbeschikking voor een bouwactiviteit is aangevraagd, ligt het voor de hand deze waarde niet meer opnieuw te ramen, maar jaarlijks te verhogen met rente.

Herberekening plankosten

Bij de eindafrekening worden de meeste ramingen van kosten vervangen door werkelijk gemaakte kosten. Dat geldt niet voor de plankosten. Bij de eindafrekening worden de plankosten niet vervangen door de werkelijke kosten. Het is bij de eindafrekening voldoende dat de gemeente nagaat hoeveel producten en activiteiten zijn geleverd. De gemeente hoeft dus niet te berekenen hoeveel werkuren daadwerkelijk aan die producten en activiteiten zijn besteed en wat daarvoor is betaald. De plankosten worden herberekend op basis van de ten tijde van de eindafrekening geldende plankostenregeling.

Als het bevoegd gezag de plankosten heeft ingevuld op basis van de maximale werkuren, tarieven en bedragen in de Omgevingsregeling, dan worden die ook bij de eindafrekening toegepast. Als het bevoegd gezag echter is uitgegaan van lagere bedragen, dan worden de desbetreffende bedragen bij de eindafrekening gebruikt.

Terugbetaling

De gemeente vergelijkt het herberekende bedrag aan kostenverhaal met de opgelegde kostenverhaalbijdrage. Als het herberekende bedrag lager is dan het bedrag in de kostenverhaalbeschikking, moet de gemeente het teveel betaalde terugbetalen.¹⁴⁸ Degene die teveel betaald heeft, krijgt niet het complete verschil terug. Er geldt een aftrek van 5% ten opzichte van de reeds betaalde kostenverhaalbijdrage.¹⁴⁹

Over het terug te betalen bedrag is de gemeente rente verschuldigd. Die behoort berekend te worden vanaf de dag dat de kostenverhaalbijdrage is betaald tot aan het moment van terugbetaling. De Omgevingswet en de Awb regelen niet welke rente moet worden gehanteerd. Het hoofdstuk over bestuurlijke geldschulden in de Awb waar de kostenverhaalbeschikking onder valt, bepaalt echter wel dat als het bestuursorgaan niet tijdig beslist het wettelijke rente moet betalen. Dat geldt ook geldt bij terugbetaling na een in bezwaar of beroep vernietigde beslissing.¹⁵⁰ Het gaat om de wettelijke rente, bedoeld in de artikelen 119, leden 1 en 2 en 120 lid 1 van Boek van het Burgerlijk Wetboek.¹⁵¹ Het ligt daarom voor de hand dat de gemeente voor de terugbetaling van teveel geïnd kostenverhaal aansluit bij deze wettelijke rente.

De terugbetaling hoort te geschieden aan degene die de kostenverhaalbijdrage betaald heeft of aan diens rechtsopvolger. Het bestuursorgaan betaalt het teveel betaalde terug binnen vier weken na het vaststellen van de eindafrekening.¹⁵²

De eindafrekening kan er niet toe leiden dat degene die een kostenverhaalbeschikking heeft betaald, moet bijbetalen. Dat geldt zowel voor de integrale als de organische variant.¹⁵³

Bezwaar

Tegen de eindafrekening of de tussentijdse eindafrekening kan een belanghebbende een bezwaarschrift indienen.

Als het bestuursorgaan verzuimt tijdig te betalen, kan degene die recht heeft op de terugbetaling daarover een bezwaarschrift indienen bij het bestuursorgaan.

¹⁴⁸ Artikel 13.20 lid 2 Omgevingswet.

¹⁴⁹ Artikel 13.20 lid 2 Omgevingswet.

¹⁵⁰ Artikelen 4:100 en 4:102 Algemene wet bestuursrecht.

¹⁵¹ Dat mag worden afgeleid uit artikel 4:98 lid 1 Algemene wet bestuursrecht.

¹⁵² Artikel 13.20 lid 2 Omgevingswet.

¹⁵³ Artikel 13.20 lid 1 Omgevingswet.

17 Afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering

17.1 Overzicht

De Omgevingswet bevat een geheel nieuw financieel instrument voor de gemeente. Dat is via een amendement van de Tweede Kamerleden Ronnes (CDA), Smeulders (GL), Nijboer (PvdA) en Van Eijs (D66)¹⁵⁴ in de Omgevingswet opgenomen.

Een initiatiefnemer moet in bepaalde gevallen een afdwingbare financiële bijdrage betalen voor kwalitatieve verbeteringen van landschap, natuur, water of de stikstofbalans, de aanleg of aanpassingen van infrastructuur en daartoe benodigde voorzieningen, de realisatie van sociale woningbouw en het slopen van opstallen in geval van bijvoorbeeld een krimpopgave. Deze bijdrage komt bovenop eventueel verschuldigd kostenverhaal. De artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet bieden hiervoor de grondslag.

Voor de afdwingbare financiële bijdrage gelden een aantal eisen:

- De bijdrage wordt alleen geheven bij aangewezen activiteiten.
- Er is een grondslag in het omgevingsplan, en
- De bijdrage wordt geheven voor en besteed aan aangewezen categorieën ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Uit het feit dat het niet om kostenverhaal gaat, mag worden geconcludeerd dat de ontwikkelingen buiten het kostenverhaalsgebied liggen.

Aanwijzing van een categorie in het omgevingsplan mag alleen als aan de volgende eisen is voldaan:

- Er is een functionele samenhang tussen de activiteit en de ontwikkeling, en
- De bekostiging van de ontwikkeling is niet anderszins verzekerd.

Bij het opleggen van de (financiële) bijdrage wordt rekening gehouden met de financiële draagkracht van de activiteit. Als de opbrengst van de activiteit lager is dan de inbrengwaarde plus het kostenverhaal kan geen bijdrage worden opgelegd.

De gemeente legt de bijdrage op bij beschikking. Als een kostenverhaalbeschikking nodig is wordt de bijdrage bij die beschikking vastgesteld. De gemeente moet de besteding van de bijdrage periodiek verantwoorden. De gemeente stelt daarvoor een eindafrekening op. De gemeente moet de bijdrage geheel of gedeeltelijk terugbetalen als die niet besteed is aan de doelen.

17.2 Bijdrageplichtige activiteiten

De bijdrage kan alleen gevraagd worden als een initiatiefnemer een bepaalde activiteit onderneemt. Dat zijn dezelfde activiteiten als waarvoor kostenverhaal is mogelijk gemaakt.¹⁵⁵

Dat zijn:¹⁵⁶

- a. De bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- b. De bouw van een of meer hoofdgebouwen anders dan gebouwen met een woonfunctie;
- c. De uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte of met een of meer gebouwen met een woonfunctie;
- d. De bouw van een gebouw dat geen hoofdgebouw als bedoeld onder b is, met ten minste 1.000 m² bruto-vloeroppervlakte;
- e. De verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een woonfunctie tot gebouwen met een woonfunctie, mits het ten minste tien woonfuncties betreft; of

¹⁵⁴ Kamerstukken II, 2019-20, 35133, nr. 34.

¹⁵⁵ Artikel 13.23 lid 1 Omgevingswet.

¹⁵⁶ Artikel 8.13 Omgevingsbesluit.

- f. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen met andere gebruiksfuncties dan een kantoorfunctie, een winkelfunctie of een bijeenkomstfunctie voor het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse tot gebouwen met een of meer van deze gebruiksfuncties, mits de cumulatieve bruto-vloeroppervlakte van de nieuwe gebruiksfuncties ten minste 1.500 m² bedraagt.¹⁵⁷

17.3 Categorieën ontwikkelingen waar de bijdrage voor gevraagd kan worden

Het Omgevingsbesluit wijst de categorieën ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving aan, waarvoor in het omgevingsplan een bijdrage kan worden gevraagd. Dat zijn:¹⁵⁸

- A. Wijziging van de inrichting van het landelijk gebied ter verbetering van landschappelijke waarden door middel van het treffen van maatregelen in de fysieke leefomgeving, waaronder in ieder geval worden begrepen het verwijderen van vrijkomende agrarische bebouwing en het herstellen of aanvullen van landschappelijke elementen.
- B1. Aanleg of wijziging van op grond van artikel 2.44 van de wet aangewezen natuurgebieden of landschappen;
- B2. Aanleg of wijziging van gebieden die in het omgevingsplan ter bescherming van de natuur zijn aangewezen, en
- B3. Herstel, op basis van een omgevingsvisie of programma, van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen door middel van het treffen van maatregelen in de fysieke leefomgeving, waaronder in ieder geval worden begrepen maatregelen in de fysieke leefomgeving:
 - 1. ter vermindering van de stikstofdepositie; of
 - 2. ter bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen.
- C. Aanleg van infrastructuur voor verkeers- en openbaar vervoersnetwerken van gemeentelijk of regionaal belang.
- D. Aanleg van recreatievoorzieningen die behoren tot de gemeentelijke of regionale groenstructuur, waaronder in ieder geval worden begrepen parken en recreatiegebieden.
- E. ontwikkelingen gericht op het bereiken van een naar prijsklasse evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad in de gemeente of regio door middel van het realiseren van sociale huur- of koopwoningen als bedoeld in artikel 5.161c, eerste lid, onder a en b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving buiten het gebied waar de activiteit, bedoeld in artikel 13.11 van de wet, plaatsvindt, voor zover in dat gebied met het oog op die evenwichtige samenstelling onvoldoende sociale huur- of koopwoningen worden gerealiseerd en het op een andere locatie realiseren van die woningen:
 - 1. in het omgevingsplan is toegelaten of voorgeschreven op grond van regels als bedoeld in artikel 5.161c, eerste lid, onder a of b, van dat besluit of in een programma is opgenomen; en
 - 2. tot gevolg heeft dat de kosten, bedoeld in artikel 13.11 van de wet, op grond van het eerste lid van dat artikel niet volledig kunnen worden verhaald of dat een tekort op de gemeentelijke exploitatie van de benodigde gronden ontstaat.
- F. Stedelijke herstructurering ter verbetering van het woon- en leefklimaat in verouderde wijken of gebieden met leegstandsproblemen door middel van het treffen van maatregelen in de fysieke leefomgeving, waaronder in ieder geval worden begrepen het slopen van woningen en het aanleggen of wijzigen van wegen.

¹⁵⁷ Zie voor een nadere toelichting van de lijst paragraaf 8.2.

¹⁵⁸ Artikel 8.21 lid 1 Omgevingsbesluit.

Toelichting van de categorieën ontwikkelingen¹⁵⁹

A. Landschap

Landschappelijke waarden zijn een element van omgevingskwaliteit en vallen daarmee onder het toepassingsbereik en het belangenkader van de wet.¹⁶⁰ Het kan bij de wijziging van de inrichting van het landelijk gebied gaan om maatregelen voor het verbeteren van de structuur van de landbouw en de kwaliteit van landschappen. Een voorbeeld daarvan is het herstel van bijzondere provinciale landschappen door combinaties van maatregelen op het gebied van onder meer waterbeheer, zoals beekherstel waarmee beken hun natuurlijke loop terugkrijgen, en landinrichting.

B1. Natuurgebieden en landschappen

Het betreft maatregelen in de fysieke leefomgeving in het kader van de aanleg of wijziging van gebieden die ter bescherming van de natuur zijn aangewezen. Dat betreft de volgende soorten gebieden:

- Natura 2000-gebieden (aangewezen door minister van LNV);
- Bijzondere nationale natuurgebieden ter uitvoering van de vogelrichtlijn of de habitatrictlijn;
- Nationale Parken (aangewezen door minister van LNV);
- Gebieden die behoren tot het Natuurnetwerk Nederland (aangewezen in omgevingsverordening);
- Bijzondere provinciale natuurgebieden (aangewezen in omgevingsverordening);
- Bijzondere provinciale landschappen (aangewezen in omgevingsverordening).

B2. Natuurgebieden gemeente

Het aanleggen of wijzigen van gebieden ter bescherming van de natuur kan ook natuurgebieden betreffen die gemeenten zelf in een omgevingsplan aanwijzen. De bijdrage geldt dus niet voor door de gemeente aangewezen landschappen die geen natuurfunctie hebben.

B3. Herstel van dier- en plantensoorten

Het betreft het herstel van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen. Maatregelen in het kader van herstel van dier- en plantensoorten moeten zijn voorzien in een omgevingsvisie of programma, waarin moet staan in welk gebied de maatregelen zullen worden getroffen. Gedacht kan worden aan maatregelen in bijvoorbeeld het Natuurnetwerk Nederland, maar ook in Natura 2000-gebieden of andere gebieden met belangrijke natuurwaarden. In veel gevallen is de provincie voor het beheer en bescherming van die gebieden het bevoegd gezag.

Ook op gemeentelijk niveau kunnen er inspanningen worden verricht ter verbetering van de natuur. Bijvoorbeeld het aanleggen van bijenlandschappen met voldoende voedsel- en nestgelegenheden of gevarieerd groen voor een rijk dieren- en insectenleven.

Meer specifiek kan het ook gaan om de aanleg van vistrappen en vispassages. Dat zijn waterbouwkundige kunstwerken die als doel hebben vissen toegang te geven tot een door een dijk, dam, stuw of sluis ontoegankelijk geworden achterland. Ook valt te denken aan aanleg van faunapassages, creëren van overloopegebieden, natuurvriendelijke oevers, herinrichting van bermen of herstellen van houtwallen.

C. Infrastructuur

Het gaat om verkeers- en openbaar vervoersnetwerken van gemeentelijk of regionaal belang. Dus lokale hoofdstructuren of regionale structuren. Denk bijvoorbeeld aan de aanleg van infrastructuur die niet noodzakelijk is voor de activiteiten waarvoor een financiële bijdrage wordt opgelegd en die daardoor niet onder het kostenverhaal kan worden gebracht, maar waarmee de bereikbaarheid en het woon- en leefklimaat in het kostenverhaalsgebied wel wordt verbeterd. Ook kan het gaan om aanpassing of wijziging van infrastructuur, bijvoorbeeld voor het vergroten van de capaciteit. De aanleg van een tunnel door het centrum of een rotonde die ten goede komt aan de hele stad, valt hieronder.

¹⁵⁹ Grotendeels overgenomen uit de artikelsgewijze toelichting in de Nota van toelichting bij het Ontwerpbesluit voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen, publicatie januari 2021.

¹⁶⁰ Artikelen 1.3 onder a en 2.1 lid 3 Omgevingswet.

D. Groen en recreatie

Het beleid van provincies en gemeenten is er in het algemeen op gericht om samenhang aan te brengen tussen recreatievoorzieningen. Daartoe wordt in omgevingsvisies of omgevingsplannen een groenstructuur opgenomen. In de groenstructuur zijn de gebieden, waaronder parken, opgenomen waar groen of groene recreatie voorop staat. Dit moet bijdragen aan een gevarieerd aanbod van voorzieningen. Daarnaast wordt samenhang aangebracht door recreatievoorzieningen onderling te verbinden via fiets- en wandelpaden. Deze categorie betreft het aanpassen van bestaande voorzieningen en de aanleg van nieuwe voorzieningen die onderdeel uitmaken van de regionale of gemeentelijke groenstructuur.

E. Compensatie voor realiseren sociale woningbouw buiten de locatie

In de gemeentelijke woonvisie (die geïntegreerd kan worden in de omgevingsvisie of omgezet in een programma) staan in veel gevallen streefpercentages voor het aantal woningen voor sociale huur, middeninkomens en vrije sector om voldoende beschikbaarheid van die woningen in de gemeente te realiseren. Die percentages kunnen in het omgevingsplan worden vastgelegd. Niet in alle te ontwikkelen gebieden zijn die percentages te realiseren. Dat speelt met name bij sociale huurwoningen. Dat heeft er onder andere mee te maken dat sociale woningbouw een stempel drukt op de betaalbaarheid van de gebiedsontwikkeling en de te realiseren kwaliteit van de openbare ruimte. Om een dergelijke ontwikkeling toch mogelijk te maken met behoud van kwaliteit van de openbare ruimte, kan ervoor worden gekozen om op die locatie minder sociale woningen te realiseren.

Categorie E maakt het mogelijk om van ontwikkelende partijen van vrijesectorwoningen in gebieden waar minder sociale woningen worden gerealiseerd dan het streefpercentage, een financiële bijdrage te vragen waarmee in andere gebieden meer sociale woningen kunnen worden gerealiseerd dan het streefpercentage voorschrijft. Zo kan het opnemen van deze categorie bijdragen aan het bereiken van een goede woonruimteverdeling en een kwalitatief hoogwaardig woon- en leefklimaat.

Wil een gemeente bouwactiviteiten tot een financiële bijdrage voor sociale woningbouw op een andere locatie kunnen verplichten? Dan is vereist dat het omgevingsplan de beoogde sociale huur- of koopwoningen specifiek toelaat of regels bevat op grond waarvan op een woningbouwlocatie een verplicht deel van de woningen in de categorieën sociale huur of koop moet worden gerealiseerd.¹⁶¹ Als het omgevingsplan hierin nog niet voorziet, zijn financiële bijdragen alleen mogelijk als de sociale woningbouw voor de beoogde locatie in een programma op grond van de Omgevingswet staat.

Een tweede vereiste is dat het op een andere locatie realiseren van de sociale huur- of koopwoningen ertoe leidt dat op die locatie een tekort ontstaat of een reeds bestaand tekort hoger uitvalt. Als de sociale huur- en koopwoningen worden gebouwd op gronden van particuliere eigenaren zal dit zich voordoen als de op grond van artikel 13.11 van de Omgevingswet verplicht te verhalen kosten hoger zijn dan de opbrengsten van de gronden.

Als de gemeente zelf eigenaar is van de gronden zal dit zich voordoen als het realiseren van een hoger aandeel sociale woningen dan het gemeentelijk streefpercentage leidt tot een verlies of een hoger verlies op de verkoop van gemeentegrond.

F. Stedelijke herstructurering (onder andere sloop van woningen en aanleg wegen)

Het doel van stedelijke herstructurering is het woon- en leefklimaat in oude wijken of gebieden met leegstandsproblemen te verbeteren. Dit kan bijvoorbeeld door het slopen van woningen, het aanpassen van wegen en het aanleggen van openbaar vervoersvoorzieningen. Hierbij kan het bij herstructurering niet alleen gaan om het realiseren van andere functies in een gebied, maar ook om modernisering van gebieden.

¹⁶¹ Artikel 5.161c Besluit kwaliteit leefomgeving.

Voor herstructurering kan de gemeente een programma vaststellen, als opvolger van het voorheen vast te stellen herstructureringsplan. In dit programma kan de motivering voor de financiële bijdragen worden opgenomen.

Beperking: geen afdwingbare financiële bijdrage als kostenverhaal mogelijk is

Er is voor al deze categorieën een belangrijke beperking van de mogelijkheid van aanwijzing in het omgevingsplan. Aanwijzing mag niet als voor de aanleg van voorzieningen of het treffen van maatregelen in de fysieke leefomgeving kosten worden gemaakt die op grond van de regeling kostenverhaal¹⁶² geheel of gedeeltelijk moeten worden verhaald op degene die de betrokken activiteit verricht.¹⁶³ “De regelingen voor kostenverhaal en de afdwingbare financiële bijdragen kunnen voor een concrete maatregel of voorziening niet naast elkaar op dezelfde activiteiten worden toegepast.”¹⁶⁴

Als voor een voorziening kostenverhaal mogelijk is, mag daarvoor geen afdwingbare financiële bijdrage worden gevraagd. Ook als slechts een gering percentage wordt verhaald via kostenverhaal, kan de financiële bijdrage niet worden geheven. Een initiatiefnemer die via het kostenverhaal al geheel of gedeeltelijk aan een voorziening moet bijdragen kan dus niet voor diezelfde voorziening ook nog tot een financiële bijdrage worden verplicht.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel er is een verbreding nodig van een bestaande verkeersweg voor onder meer de bereikbaarheid van een nieuwe woonwijk. Als de kosten die de gemeente hiervoor maakt op basis van de PTP-criteria gedeeltelijk op de nieuwe woonwijk moeten worden verhaald, kan het resterende deel dat niet via de PTP-criteria kan worden toegerekend niet ook nog worden verhaald door daarvoor financiële bijdragen te vragen.

Wordt naast de wegverbreding in de gemeente echter ook een nieuwe rondweg aangelegd waarvan de kosten niet via de regeling kostenverhaal verhaalbaar zijn, dan kan dat wel een ontwikkeling zijn als bedoeld in artikel 8.21, onder c Omgevingsbesluit waarvoor een financiële bijdrage op de initiatiefnemer van de bouwactiviteiten in de nieuwe woonwijk wordt verhaald.¹⁶⁵

Dit betekent dat de gemeente per voorziening moet nagaan of kostenverhaal aan de orde is. Als vuistregel kan gelden dat als de voorziening niet wordt aangelegd met het oog op een concrete bouwlocatie en er dus geen causaal verband is met een bouwlocatie, er geen sprake is van toerekenbaarheid. Kostenverhaal is dan niet mogelijk. Hiervoor is een zorgvuldige analyse nodig van de voorzieningen en de toerekenbaarheid aan alle bouwlocaties.

17.4 Eis voor opname categorie in het omgevingsplan: functionele samenhang

De afdwingbare financiële bijdrage kan slechts worden verhaald als tussen de bouwactiviteit van een initiatiefnemer en de ontwikkeling waarvoor een financiële bijdrage verhaald wordt, een functionele samenhang bestaat.¹⁶⁶

In de eerste plaats is er een rol voor profijt bij functionele samenhang. Een initiatiefnemer moet objectief gezien voordeel hebben van een beoogde ontwikkeling, in die zin dat voor die activiteit de kwaliteit van de fysieke leefomgeving verbetert. Profijt is aanwezig als toekomstige bewoners of bedrijven in het gebied gebruik kunnen maken van een beoogde ontwikkeling of daar voordeel van ondervinden doordat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving verbetert. De ontwikkelingen die uit afdwingbare financiële bijdragen worden bekostigd vormen een verrijking van het woon-, werk- en leefmilieu in het gebied.

¹⁶² Afdeling 13.6 Omgevingswet.

¹⁶³ Artikel 8.21 lid 2 Omgevingsbesluit.

¹⁶⁴ Ontwerpbesluit voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen, nota van toelichting p. 20.

¹⁶⁵ Ontwerpbesluit voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen, nota van toelichting p. 21.

¹⁶⁶ Artikel 13.23 lid 1 onder a Omgevingswet.

Ook kan functionele samenhang aanwezig zijn als een ontwikkeling en een locatie waarop nieuwe bouwactiviteiten worden toegestaan eenzelfde functie vervullen. "Dit betekent niet dat alles wat een gelijksoortige functie heeft, met elkaar in een functionele relatie staat. Het gaat om de situatie dat beoogde locaties voor nieuwbouw op gemeentelijk niveau in samenhang (moeten) worden gezien, zodat het gemeentebestuur voor de hele gemeente beleid maakt voor die typen functies. Functionele samenhang is in die zin aanwezig als een functie in een plangebied plaats had moeten krijgen, maar daar na een zorgvuldige afweging toch niet terechtkomt. Bijvoorbeeld omdat de kosten te hoog zijn of omdat het eenvoudiger is deze elders te realiseren. Dat kan zich voordoen wanneer in een plangebied minder dan het door de gemeente voorgeschreven percentage sociale woningen wordt gerealiseerd, omdat een corporatie elders al grond heeft aangekocht. Als dat tot extra kosten voor de gemeente leidt, is het te rechtvaardigen dat daarvoor afdwingbare financiële bijdragen worden opgelegd."¹⁶⁷

Belangrijk is dat er geen sprake mag zijn van toerekenbaarheid, want dan is de regeling van kostenverhaal van toepassing. Onderscheidend tussen de financiële bijdrage en kostenverhaal is het toerekenbaarheids criterium (causaliteit). Als de voorzieningen niet nodig zijn voor de aanleg of ontsluiting van een kostenverhaalsgebied, vallen ze niet onder het kostenverhaal. Wegen en groenvoorzieningen buiten het kostenverhaalsgebied vallen alleen onder het kostenverhaal als ze zonder bouwactiviteiten in het kostenverhaalsgebied niet waren aangelegd of een kleinere capaciteit hadden gekregen. Afdwingbare financiële bijdragen kunnen pas aan de orde zijn als is vastgesteld dat kostenverhaal niet mogelijk is.¹⁶⁸

Het criterium 'functionele samenhang' houdt dus niet in dat een beoogde ontwikkeling noodzakelijk moet zijn voor het kunnen functioneren van de bouwlocatie. Als geur- of geluidcircels belemmeren dat een locatie ontwikkeld kan worden, dan kunnen de geur- of geluidbronnen worden weggenomen en de kosten hiervoor verhaald worden op grond van de regeling kostenverhaal. Functionele samenhang ziet ook niet op compensatie. Als door het toestaan van bouwactiviteiten natuurwaarden, groen- en watervoorzieningen verloren gaan, dan kunnen de kosten voor noodzakelijke compensatie verhaald worden op grond van de regeling kostenverhaal.

In een omgevingsvisie of programma kan voor de locatie waar de activiteit wordt verricht een onderbouwing van de functionele samenhang worden vastgelegd."¹⁶⁹

Uit bovenstaande citaten blijkt dat toepassing van het begrip functionele samenhang maatwerk vergt.

17.5 Eis voor opname categorie in het omgevingsplan: niet anderszins verzekerd

Het aanwijzen van een ontwikkeling in het omgevingsplan voor een verplichte bijdrage is niet toegestaan als de gehele bekostiging van een ontwikkeling anderszins verzekerd is.¹⁷⁰ Als een ontwikkeling op andere wijze bekostigd wordt, mag het instrument dus niet ingezet worden. Denk bijvoorbeeld aan bekostiging via kostenverhaal, heffingen, belastingen of verbruikersbijdragen. Als een aangewezen ontwikkeling in het omgevingsplan waarvoor financiële bijdragen worden verlangd niet langer op de beleidsagenda staat, hoort geen bijdrage meer opgelegd te worden. De gemeente dient dan het omgevingsplan te actualiseren.

Omdat de ontwikkelingen waarvoor een bijdrage wordt verplicht regelmatig kunnen veranderen, – sommige zijn gereed of niet meer nodig, andere dienen zich aan – zal de regeling in het omgevingsplan een regelmatige actualisatie vergen.

¹⁶⁷ Kamerstukken II, 2020-21, 33118, nr. 173.

¹⁶⁸ Kamerstukken II, 2019-20, 35133, nr. 38, p. 6.

¹⁶⁹ Ontwerpbesluit voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen, nota van toelichting p. 8 en 9.

¹⁷⁰ Artikel 13.23 lid1 onder b Omgevingswet.

Er mogen niet meer kosten worden verhaald dan nodig is.¹⁷¹ Dat wordt gewaarborgd bij de eindafrekening.

17.6 Regeling in het omgevingsplan

Om de afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering in het omgevingsplan te introduceren moet de gemeente de volgende regels toevoegen:

- Regel die de categorieën ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving aanwijst.¹⁷²
- Regels die bepalen welke bijdrage voor welke categorie wordt geheven per activiteit.¹⁷³
- Regel dat de bijdragen alleen worden besteed aan ontwikkelingen waarvoor de bijdragen zijn verhaald.¹⁷⁴
- Regels over de wijze van periodieke verantwoording van de besteding van de bijdragen.¹⁷⁵
- Regels over de eindafrekening en de termijn waarbinnen eindafrekening plaatsvindt.¹⁷⁶

¹⁷¹ Kamerstukken II, 2019-20, 35133, nr. 34 (amendement), p. 3.

¹⁷² Artikel 13.23 leden 1 en 2 Omgevingswet.

¹⁷³ Artikel 13.23 lid 2 Omgevingswet.

¹⁷⁴ Artikel 13.23 lid 2 Omgevingswet.

¹⁷⁵ Artikel 13.23 lid 2 Omgevingswet.

¹⁷⁶ Artikel 8.22 Omgevingsbesluit.

18 Beschikking afdwingbare financiële bijdrage

Als voor de aangewezen activiteit tevens nog kostenverhaal nodig is, wordt de financiële bijdrage verbonden aan de kostenverhaalbeschikking voor bouwactiviteiten.¹⁷⁷ Dat is de enige mogelijkheid voor het opleggen van de bijdrage volgens de toelichting van het amendement.¹⁷⁸ De initiatiefnemer die zo'n beschikking aanvraagt, ontvangt niet alleen een beschikking over de kostenverhaalbijdrage, maar ook over de afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering.

De Omgevingswet noemt ook drie situaties waarin geen financiële bijdrage kan worden opgelegd:¹⁷⁹

1. Er is een overeenkomst over kostenverhaal

Als er een overeenkomst over kostenverhaal is gesloten kan de bijdrage niet worden opgelegd. Zoals aangegeven in paragraaf 7.3 dient de gemeente in zo'n geval in de anterieure fase ook een afspraak over de afdwingbare financiële bijdrage te maken.

2. Project van provinciaal of nationaal belang

Als de bouwactiviteit is toegelaten op grond van een projectbesluit of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit van provinciaal of nationaal belang kan ook geen bijdrage worden opgelegd. Het wordt niet nodig geacht dat bij zo'n soort project de aanvrager een lokale bijdrage moet betalen.

3. Bijdrage anderszins verzekerd

Als de bijdrage anderszins verzekerd is, kan die ook niet worden opgelegd. Te denken valt aan subsidies.

In paragraaf 13.3 is aangegeven dat het verbod om met de activiteit te starten voordat betaald is niet van toepassing is bij de afdwingbare financiële bijdrage. In theorie mag de initiatiefnemer dus de activiteit uitvoeren zonder betaald te hebben. In de praktijk gaat die vlieger niet op, omdat de bijdrage wordt vastgesteld bij de kostenverhaalbeschikking. Voor die beschikking geldt een bouwverbod tot betaling.

Voor de procedure en rechtsbescherming wordt verwezen naar het hoofdstuk over de kostenverhaalbeschikking (hoofdstuk 14). Bij of krachtens de Omgevingswet zijn geen specifieke eisen, zoals aanvraagvereisten, gesteld voor deze beschikking.

¹⁷⁷ Artikel 13.24 Omgevingswet.

¹⁷⁸ Kamerstukken II, 2019-20, 35133, nr. 34 (amendement), p. 3.

¹⁷⁹ Artikel 13.24 Omgevingswet.

19 Verantwoording en eindafrekening afdwingbare financiële bijdrage

19.1 Periodieke verantwoording afdwingbare financiële bijdrage

De Omgevingswet eist dat de gemeente periodiek aan het publiek verantwoording aflegt over de besteding van de afdwingbare financiële bijdragen.¹⁸⁰ De gemeente is verplicht regels in het omgevingsplan op te nemen over die verantwoording. Die regels kunnen bijvoorbeeld de volgende inhoud hebben:

- Een bepaling van een periode waarover verantwoording wordt afgelegd.
- Een bepaling over een termijn waarbinnen verantwoording wordt afgelegd over die periode, en/of
- Een bepaling over de vorm waarin verantwoording wordt afgelegd.

Het ligt voor de hand de verantwoording te koppelen aan de jaarrekening.

19.2 Eindafrekening afdwingbare financiële bijdrage

Uit de toelichting bij het amendement¹⁸¹ blijkt dat voorzien dient te worden in een eindafrekening, waarbij een initiatiefnemer het eventueel te veel betaalde terugkrijgt. In het Omgevingsbesluit is bepaald dat het omgevingsplan regels over de eindafrekening moet bevatten.¹⁸²

Die regels moeten in ieder geval bepalen binnen welke termijn de eindafrekening plaatsvindt. Voor de mogelijke inhoud van deze regels kan worden aangesloten bij de regels over de eindafrekening bij kostenverhaal (zie paragraaf 16.2).

Intern verrekenen

Bij de eindafrekening moeten de kosten voor de categorieën ontwikkelingen die ten grondslag lagen aan het opleggen van de financiële bijdrage worden herberekend. De gemeente kan intern verrekenen door in het omgevingsplan te bepalen dat een hogere besteding voor de ene categorie kan worden verevend met een lagere voor een andere categorie. Het moet dan wel gaan om categorieën waarvoor met toepassing van de regels in het omgevingsplan betaald is. Verrekening met later toegevoegde categorieën is in strijd met de rechtszekerheid te achten.

Koppeling aan destijds geldende omgevingsplan

De eindafrekening moet gekoppeld worden aan de regels in het omgevingsplan die golden ten tijde van het opleggen van de financiële bijdrage. Voegt een gemeente in de loop van de tijd investeringen toe aan de lijst van categorieën of verwijdert ze categorieën, dan moet per omgevingsplan dat ten grondslag lag aan de opgelegde financiële bijdrage een eindafrekening worden opgesteld. Vervolgens moet de eindafrekening vergeleken worden met het bedrag dat in het omgevingsplan was opgenomen. Daartoe moet de eindafrekening netto contant gemaakt worden of op eindwaarde worden berekend.

Als een bedrag moet worden terugbetaald, wordt dat verhoogd met rente vanaf het moment van betaling van de financiële bijdrage. De gemeente kan het rentepercentage jaarlijks vaststellen.

¹⁸⁰ Artikel 13.23 lid 2 Omgevingswet.

¹⁸¹ Kamerstukken II, 2019-20, 35133, nr. 34 (amendement), p. 3.

¹⁸² Artikel I onder B dat artikel 8.22 toevoegt aan het Omgevingsbesluit.

20 Overgangsrecht en recht in de overgangsfase na inwerkingtreding

De hoofdregel van het overgangsrecht is dat op procedures die gestart zijn voor inwerkingtreding van de Omgevingswet het oude recht van toepassing blijft.

20.1 Overgangsrecht anterieure en posterieure overeenkomst en vrijwillige financiële bijdrage

De Omgevingswet laat overeenkomsten die zijn gesloten voor inwerkingtreding van de wet ongewijzigd in stand.¹⁸³ Dat geldt zowel voor het kostenverhaal als voor de vrijwillige financiële bijdrage ruimtelijke ontwikkeling op grond van artikel 6.24 Wro. De Omgevingswet bepaalt dat op zowel een anterieure overeenkomst als een posterieure overeenkomst grondexploitatie het oude recht van toepassing blijft.

20.2 Vastgestelde bestemmingsplannen, wijzigingsplannen en exploitatieplannen

Bestemmingsplannen en wijzigingen van een bestemmingsplan zijn bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet automatisch onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan geworden.¹⁸⁴ Ook exploitatieplannen die gekoppeld zijn aan een bestemmingsplan of wijzigingsplan als bedoeld in de Wro worden onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan.¹⁸⁵ Zo'n exploitatieplan blijft dus gewoon gelden.

20.3 Overgangsrecht exploitatieplan gekoppeld aan omgevingsvergunning

Exploitatieplannen die gekoppeld zijn aan een omgevingsvergunning komen niet in het omgevingsplan. Daarvoor is afzonderlijk overgangsrecht opgenomen. Dat bepaalt dat een onherroepelijke vergunning voor een activiteit, waarop een verbodsbepaling in paragraaf 5.1.1. van de Omgevingswet van toepassing is, geldt als een omgevingsvergunning.¹⁸⁶ Dat geldt onder andere voor omgevingsvergunningen voor activiteiten in strijd met de Wro. Tevens is bepaald dat een exploitatieplan, dat gekoppeld was aan de omgevingsvergunning, onder de Omgevingswet geldt als een aan de omgevingsvergunning verbonden voorschrift. Daardoor kan de kostenverhaalbeschikking worden gebaseerd op het exploitatieplan.

Het bevoegd gezag kan voorschriften van een omgevingsvergunning wijzigen, als dat in een AMvB is bepaald.¹⁸⁷ Dat is voor deze activiteit niet gebeurd. De gemeente kan het exploitatieplan dus niet meer wijzigen. In de meeste gevallen zal reeds een omgevingsvergunning voor bouwen met een exploitatiebijdrage zijn verleend, zodat het exploitatieplan niet meer relevant is voor het kostenverhaal. Als er nog kostenverhaal moet plaatsvinden, dienen initiatiefnemer en gemeente zich te realiseren dat de hoogte van het kostenverhaal gebaseerd moet worden op het inmiddels mogelijk niet meer actuele exploitatieplan. Correctie is pas mogelijk bij de eindafrekening.

¹⁸³ Artikel 4.112 Invoeringswet Omgevingswet. De verwijzing in dat artikel naar artikel 12.4 van de Omgevingswet is overigens niet correct. Artikel 12.4 gaat over landinrichting. Artikel 4.112 Invoeringswet Omgevingswet zal worden aangepast.

¹⁸⁴ Artikel 4.6 lid 1 onder m Invoeringswet Omgevingswet.

¹⁸⁵ Artikel 22.1 aanhef en onder a Omgevingswet.

¹⁸⁶ Artikel 4.13 lid 1 Invoeringswet Omgevingswet.

¹⁸⁷ Artikel 5.40 lid 1 Omgevingswet.

20.4 Overgangsrecht lopende procedures exploitatieplannen en andere besluiten

Als voor inwerkingtreding van de Omgevingswet een aanvraag is ingediend om een besluit op grond van de Wro of Wabo blijft op die aanvraag het oude recht van toepassing.¹⁸⁸ Als voor inwerkingtreding van de Omgevingswet voor een ambtshalve besluit op grond van de Wro een ontwerp ter inzage is gelegd blijft het oude recht ook van toepassing als het besluit wordt voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb (de uitgebreide zienswijzeprocedure).¹⁸⁹

Het overgangsrecht geldt dus voor een aanvraag voor of een ambtshalve besluit omtrent:

- Een exploitatieplan
- Een bestemmingsplan
- Een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan of een beheersverordening
- Een omgevingsvergunning op grond van het exploitatieplan
- Een omgevingsvergunning voor bouwen
- Een wijziging of uitwerking van het bestemmingsplan
- Een herziening van een bestemmingsplan of exploitatieplan

Als beroep openstaat loopt het oude recht door totdat het besluit onherroepelijk is. Als geen beroep openstaat loopt het oude recht door tot het besluit van kracht wordt.

Als voor inwerkingtreding van de Omgevingswet een ander ambtshalve besluit is genomen of als toepassing is gegeven aan artikel 4.8 Awb (horen belanghebbenden) blijft het oude recht ook van toepassing.¹⁹⁰ Dat kan bijvoorbeeld een besluit tot handhaving of intrekking van de omgevingsvergunning voor bouwen betreffen.

20.5 Voortgezette grondslag vrijwillige financiële bijdrage

Zolang nog geen omgevingsvisie is vastgesteld kan de gemeente nog op basis van een structuurvisie een vrijwillige financiële bijdrage gebiedsontwikkeling opnemen in een anterieure overeenkomst. Gelet op de bewoording van deze bepaling wordt dat zelfs in een posterieure overeenkomst mogelijk gemaakt.¹⁹¹

De Invoeringswet Omgevingswet bepaalt dat als een structuurvisie voldoet aan de eisen voor omgevingsvisies uit artikel 3.2 en 3.3 van de Omgevingswet, die structuurvisie al geldt als een omgevingsvisie.¹⁹² Dan hoeft dus geen nieuwe omgevingsvisie gemaakt te worden om een basis te creëren voor de vrijwillige financiële bijdrage.

20.6 Kostenverhaalbeschikking op basis van exploitatieplan in tijdelijk deel omgevingsplan

Het exploitatieplan is onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Maar wat betekent dat voor de kostenverhaalbeschikking? Aangenomen mag worden dat de regels over kostenverhaal in een exploitatieplan gelijkgesteld kunnen worden met kostenverhaalregels voor kostenverhaal met tijdvak. Daardoor kan de kostenverhaalbeschikking worden gebaseerd op het exploitatieplan in het tijdelijk deel van het omgevingsplan.

¹⁸⁸ Artikel 4.3 Invoeringswet Omgevingswet.

¹⁸⁹ Artikel 4.4 Invoeringswet Omgevingswet.

¹⁹⁰ Artikel 4.5 Invoeringswet Omgevingswet.

¹⁹¹ Artikel 4.9 Aanvullingswet grondeigendom.

¹⁹² Artikel 4.10 lid 1 Invoeringswet Omgevingswet.

20.7 Herziening van exploitatieplan dat gekoppeld was aan bestemmingsplan of wijzigingsplan

Nu het exploitatieplan een onderdeel is geworden van het tijdelijk deel van het omgevingsplan, is het niet meer mogelijk om op de oude voet een herziening van het exploitatieplan te realiseren. Een herziening van het exploitatieplan is een wijziging van het omgevingsplan geworden. Daarop zijn in beginsel de regels voor wijziging van het omgevingsplan van toepassing. De hoofdregel is dat bij een wijziging van het omgevingsplan die betrekking heeft op regels in het exploitatieplan, alle voor die locatie geldende regels uit het exploitatieplan vervallen.¹⁹³ De gemeenteraad moet die regels dus vervangen door een complete nieuwe set en de verbeelding van het omgevingsplan aanpassen. Op die wijziging is de Omgevingswet van toepassing. De wijziging zal dus het exploitatieplan (in het tijdelijk deel van het omgevingsplan) vervangen door kostenverhaalregels in het nieuwe deel van het omgevingsplan en zo nodig door regels over fasering, koppelingen, aanbesteding, locatie-eisen en woningbouwcategorieën.

Van de hoofdregel dat de regels van een exploitatieplan in het tijdelijk deel niet gewijzigd kunnen worden zou bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden afgeweken.¹⁹⁴ Zo'n AMvB is echter niet vastgesteld.

20.8 Kostenverhaal bij een wijzigingsbevoegdheid op grond van de Wro

Een al vastgesteld wijzigingsplan op grond van de Wro of een wijzigingsplan dat in procedure is, is onder de Omgevingswet onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Het daarbij behorende exploitatieplan is eveneens onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan. Zie daarover paragraaf 20.3.

De wijzigingsbevoegdheid op grond van artikel 3.6 Wro keert niet terug onder de Omgevingswet. Er is geen overgangsrecht voor de wijzigingsbevoegdheid. Burgemeester en wethouders kunnen dus niet meer met toepassing van die wijzigingsbevoegdheid een wijzigingsplan vaststellen.

Voor wijzigingsbevoegdheden gericht op bouwactiviteiten is in het Invoeringsbesluit Omgevingswet een oplossing gecreëerd.¹⁹⁵ Op grond van dit artikel kan in een gebied waarop een wijzigingsbevoegdheid (op grond van de Wro) van toepassing is, een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit verleend worden. Dat mag alleen als de aanvraag niet in strijd is met de regels voor toepassing van de wijzigingsbevoegdheid in het omgevingsplan.

Die regels gaan echter per definitie niet over kostenverhaal. Kostenverhaal was immers opgenomen in het exploitatieplan, niet in de regels in het bestemmingsplan over wijziging. Bovendien kunnen aan een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit geen kostenverhaalvoorwaarden worden verbonden. Dat is in strijd met artikel 13.14 lid 3 van de Omgevingswet. Er kan dus langs deze weg geen grondslag voor kostenverhaal gecreëerd worden. Daardoor wordt niet voldaan aan artikel 13.11 van de Omgevingswet dat verplicht tot kostenverhaal bij aangewezen bouwplannen. De conclusie is dat deze optie niet toepasbaar is voor een bouwactiviteit, waarbij nog kostenverhaal moet plaatsvinden.

De gemeente kan aan een initiatief meewerken via een wijziging van het omgevingsplan of via een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, als de initiatiefnemer die wil aanvragen. Met die besluiten wordt immers wel kostenverhaal geregeld. Partijen kunnen de lange en dure route van een buitenplanse omgevingsvergunning of een wijziging van het omgevingsplan vermijden door een overeenkomst over het kostenverhaal te sluiten.

¹⁹³ Artikel 22.6 lid 1 Omgevingswet.

¹⁹⁴ Artikel 22.6 lid 1 Omgevingswet.

¹⁹⁵ Artikel 22.32 van de Bruidsschat in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

20.9 Kostenverhaal bij een uit te werken bestemming op grond van de Wro

Een al vastgesteld uitwerkingsplan op grond van de Wro of een uitwerkingsplan dat in procedure is, is onder de Omgevingswet onderdeel van het omgevingsplan geworden. Het daarbij behorende exploitatieplan is eveneens onderdeel van het omgevingsplan geworden. Zie daarover paragraaf 20.3.

De uitwerkingsplicht op grond van artikel 3.6 Wro keert niet terug onder de Omgevingswet. Er is geen overgangsrecht voor. Burgemeester en wethouders kunnen dus niet meer met toepassing van de uitwerkingsbevoegdheid een uitwerkingsplan vaststellen.

Voor uitwerkingsplichten gericht op bouwactiviteiten is in het Invoeringsbesluit Omgevingswet een oplossing gecreëerd.¹⁹⁶ Op grond daarvan kan in een gebied waarop een uitwerkingsplicht (op grond van de Wro) van toepassing is, een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit verleend worden. Dat mag alleen als de aanvraag niet in strijd is met de regels voor toepassing van de uitwerkingsplicht in het omgevingsplan.

Verlening kan tot problemen met het kostenverhaal leiden. Bij het globale bestemmingsplan met de uitwerkingsplicht is een globaal exploitatieplan vastgesteld. Aan de hand daarvan wordt bij de kostenverhaalbeschikking de kostenverhaalbijdrage bepaald. Vaak geeft het globale exploitatieplan onvoldoende houvast, waardoor het op te leggen bedrag niet accuraat is.

20.10 Overgangsrecht verordeningen woningbouwcategorieën (doelgroepenverordening)

Krachtens het Bro moest een verordening worden vastgesteld voor het opnemen van sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en middenhuurwoningen in een bestemmingsplan en exploitatieplan.¹⁹⁷ De verordening moest de doelgroepen bepalen (alleen voor sociale huur en sociale koop), de instandhoudingstermijn en desgewenst de prijsgrenzen. Tevens moest voor middenhuurwoning in een verordening de aanvangshuurprijs en de instandhoudingstermijn bepaald worden.

Onder de Omgevingswet is dit anders. Deze regels komen in het omgevingsplan.¹⁹⁸ Er is geen overgangsrecht opgenomen voor deze verordening in het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Er was in januari 2022 nog niet voorzien in overgangsrecht. Via het Verzamelbesluit Omgevingswet 2022 wordt dat toegevoegd aan het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Daardoor behouden de bestaande verordeningen hun werking.

20.11 Overgangsrecht exploitatieverordening

Er zijn mogelijk nog enkele gemeenten met een exploitatieverordening, die na 2008 gebaseerd was op artikel 6.23 van de Wro. De Omgevingswet voorziet niet in overgangsrecht hiervoor. Dat betekent dat die hun werking verliezen. Gemeenten kunnen die opnieuw vaststellen na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Gelet op het deels privaatrechtelijke karakter van de exploitatieverordening kan een gemeente wederom een zelfstandige verordening vaststellen. Vanwege de koppeling met activiteiten in de fysieke leefomgeving kan ook gekozen worden voor integratie in het omgevingsplan.

¹⁹⁶ Artikel 22.32 van de Bruidsschat in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

¹⁹⁷ Artikel 1.1.1 lid 1 onder d en e Besluit ruimtelijke ordening.

¹⁹⁸ Artikel 5.161c Besluit kwaliteit leefomgeving.

20.12 Overgangsrecht afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering

De afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering is een nieuw instrument dat gebaseerd is op de Omgevingswet en gekoppeld is aan een nieuw instrument: het omgevingsplan. Er is geen afzonderlijk overgangsrecht voor nodig.

Uit artikel 13.24 Omgevingswet volgt dat de afdwingbare financiële bijdrage niet kan worden toegepast op anterieure of posterieure overeenkomsten die gesloten zijn voordat de regels over de financiële bijdrage in het omgevingsplan zijn toegevoegd.

De afdwingbare financiële bijdrage moet opgelegd worden bij elke kostenverhaalbeschikking die wordt aangevraagd. Dat kan in een bepaalde situatie tot een ongewenste toepassing leiden. Als na de aanvraag van een kostenverhaalbeschikking, maar vóór verlening daarvan, regels over de financiële bijdrage zijn opgenomen in het omgevingsplan en in werking zijn getreden, moet de aanvrager de afdwingbare financiële bijdrage betalen. Omdat dit een onredelijke uitkomst is, dient de gemeenteraad het omgevingsplan van overgangsrecht te voorzien, dat deze toepassing uitsluit.

20.13 Projectbesluit in de overgangsfase

De Omgevingswet bepaalt dat het projectbesluit het omgevingsplan wijzigt voor zover nodig.¹⁹⁹ Bij die wijziging worden ook kostenverhaalregels toegevoegd, als dat nodig is voor het kostenverhaal.

Voor het projectbesluit is voor de overgangsfase²⁰⁰, waarschijnlijk tot en met 31-12-2029, een bijzondere regeling getroffen. Zolang het nieuwe deel van het omgevingsplan door een gemeente niet is ingevuld, kan het onpraktisch zijn om het nieuwe deel te wijzigen met een projectbesluit, omdat het projectbesluit dan een heleboel regels zou toevoegen die een zaak van de gemeente zijn. Daarom hoeft dat niet.²⁰¹ Als een in die periode genomen projectbesluit niet het omgevingsplan wijzigt, maar wel in strijd is met het omgevingsplan, geldt het besluit als een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Daarom moeten in dat besluit – voor zover nodig – kostenverhaalvoorschriften worden gesteld.

Het bevoegd gezag voor het projectbesluit mag echter ook in de overgangsfase het omgevingsplan wijzigen en daaraan kostenverhaalregels toevoegen.

Na de overgangsfase wijzigt het projectbesluit het omgevingsplan met regels die nodig zijn voor het uitvoeren en in werking hebben of in stand houden van het project.²⁰² Als een projectbesluit het omgevingsplan wijzigt om de aangewezen bouwactiviteiten mogelijk te maken, worden dus zo nodig in het omgevingsplan kostenverhaalregels toegevoegd. Na de overgangsfase kan dus niet meer gekozen worden voor kostenverhaalvoorschriften.

20.14 Experimenten Chw met kostenverhaal en woningbouwcategorieën

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet waren er meer dan 200 experimenten met kostenverhaal aangewezen voor toepassing van de artikelen 7c, 7g, 7v (bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte) en 7ah (bestemmingsplannen met kostenverhaal volgens de Omgevingswet) van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet.

Volgens dat besluit moesten de bestemmingsplannen bedoeld in 7c, 7g en 7v voor die experimentgebieden voor inwerkingtreding van de Omgevingswet in ontwerp ter inzage worden gelegd en uiterlijk 1 januari 2024 worden vastgesteld.

¹⁹⁹ Artikel 5.52 lid 1 Omgevingswet.

²⁰⁰ Nog te bepalen bij algemene maatregel van bestuur.

²⁰¹ Artikel 22.16 lid 1 Omgevingswet.

²⁰² Artikel 5.52 Omgevingswet.

De in 7v bedoelde omgevingsvergunningen voor afwijking van het bestemmingsplan mogen tot 1 januari 2024 worden verleend. Voor de experimenten met bestemmingsplannen bedoeld in 7ah is geen tijdsduur bepaald in het Chw-besluit. Als het ontwerp voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage was gelegd, blijft het oude recht van toepassing totdat het besluit van kracht is geworden.

Het overgangsrecht bij de Omgevingswet bepaalt dat de experimenten waarvan de tijdsduur bij inwerkingtreding niet was verstreken, vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet berusten op artikel 23.3 van de Omgevingswet (de experimenteerbepaling).

De bestemmingsplannen zijn of worden opgenomen in het tijdelijke deel van het omgevingsplan. Voor zover zo'n bestemmingsplan afwijkingen van de Omgevingswet bevat, blijven die van kracht. De bestemmingsplannen vervallen van rechtswege bij het einde van de overgangperiode voor het tijdelijk deel van het omgevingsplan op 31 december 2029.

Krachtens artikel 7ad van het besluit uitvoering Crisis- en herstelwet kon een afwijkende koopprijs worden vastgesteld voor sociale koopwoningen. Dit experiment heeft zijn werking verloren, omdat de Omgevingswet eenzelfde regeling bevat als het experiment. Er is daarom niet voorzien in overgangsrecht.

Begrippenlijst

Actief grondbeleid	grondbeleid waarbij de gemeente ernaar streeft een gebiedsontwikkeling zelf te realiseren
Afdwingbare financiële bijdrage kwaliteitsverbetering	financiële bijdrage aan verbetering van de ruimtelijke kwaliteit op grond van regels in het omgevingsplan, die betaald moet worden bij een kostenverhaalbeschikking (art. 13.23 Omgevingswet)
Aangewezen activiteiten	activiteiten (bouwplannen) waarbij kostenverhaal in rekening kan worden gebracht op grond van afdeling 13.6 van de Omgevingswet
Baatbelasting	belasting waarbij de kosten van voorzieningen van openbaar nut worden omgeslagen over eigenaren, bezitters en beperkt gerechtigden van onroerende zaken die er profijt van hebben (artikel 222 Gemeentewet)
Bouwrijp maken	het geschikt maken van gronden voor bebouwing
Bruto kostenverhaalbijdrage	het bedrag aan kostenverhaal bij een aanvraag van een kostenverhaalbeschikking voor kostenverhaal zonder tijdvak, voordat de waardevermeerderingstoets heeft plaatsgevonden
Buitenplanse omgevingsplanactiviteit	activiteit die in strijd is met de regels van het omgevingsplan
Doelgroepenverordening	verordening waarin de doelgroepen worden aangewezen voor sociale huur- en koopwoningen (artikel 1.1.1. onder d Besluit ruimtelijke ordening)
Eindafrekening	afrekening ten opzichte van een op grond van een kostenverhaalbeschikking betaalde kostenverhaalbijdrage
Faciliterend grondbeleid	grondbeleid waarbij de gemeente er niet naar streeft de gebiedsontwikkeling zelf te realiseren, maar het initiatief aan particuliere eigenaren laat
Inbrengwaarde	waarde van de gronden die niet voor openbare ruimte zijn aangewezen, plus op die gronden: <ul style="list-style-type: none"> • de kosten van het vrijmaken van de gronden van rechten, • het verwijderen van obstakels en te slopen opstallen, • bodemsanering, dempen van oppervlaktewater en grondwerken
Inrichting van de openbare ruimte	aanleg of aanpassing van straten, wegen, fietspaden, trottoirs, verlichtingen, nutsvoorzieningen, groenvoorzieningen, waterbergende en -afvoerende voorzieningen, waterpartijen, speelvoorzieningen, straatmeubilair, het plaatsen van brandkranen, verkeers- en straatnaamborden, artistieke, sierende en overige inrichtingselementen
Kostensoort	kostensoort aangewezen op grond van artikel 8.15 van het Omgevingbesluit, waarvan de kosten verhaalbaar zijn via een kostenverhaalbeschikking
Kostensoortenlijst	lijst van verhaalbare kostensoorten;
Kostenverhaalbeschikking	besluit waarbij het bedrag aan kostenverhaal (de kostenverhaalbijdrage) wordt bepaald dat de aanvrager moet betalen
Kostenverhaalbijdrage	bedrag dat verschuldigd is op grond van een kostenverhaalbeschikking
Kostenverhaalgebied	gebied waarvoor kostenverhaalregels of kostenverhaalvoorschriften gelden. De kosten worden omgeslagen over alle in het kostenverhaalgebied voorziene kostenverhaalplichtige activiteiten
Kostenverhaalplichtige activiteiten	activiteiten (bouwplannen) waarbij kostenverhaal in rekening kan worden gebracht op grond van afdeling 13.6 van de Omgevingswet;

Macro-aftopping	het principe dat kosten slechts verhaald kunnen worden tot ten hoogste het bedrag van de opbrengsten van het kostenverhaalsgebied
Middenhuurwoning	geliberaliseerde woning voor middenhuur: een huurwoning met een aanvangshuurprijs van ten minste het maximumbedrag, waarbij nog huurtoeslag kan worden verkregen, en ten hoogste een door de gemeente in het omgevingsplan vastgestelde huurprijs
Omgevingsplan	bevat regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied. Per gemeente is er één omgevingsplan
Omgevingsverordening	bevat provinciale regels voor de fysieke leefomgeving
Omgevingsvisie	een strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving. Deze wordt opgesteld door het Rijk, de provincie en de gemeente
Particulier opdrachtgeverschap	situatie waarin een toekomstige bewoner opdrachtgever is voor de bouw van een woning
Plankosten	aantal kostensoorten waarvan het bedrag forfaitair bepaald wordt. Het betreft met name voorbereidingskosten
Programma (onder de Omgevingswet)	hierin formuleren gemeenten, waterschappen provincies en het Rijk beleid en maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving
Projectbesluit	instrument voor waterschappen, provincies en het Rijk voor het mogelijk maken van vaak complexe projecten met een publiek belang. Voorbeelden zijn de aanleg van een snelweg of windpark, of de versterking van een primaire waterkering
Situationeel grondbeleid	een combinatie van actief en faciliterend grondbeleid
Sociale huurwoning	huurwoning met een aanvangshuurprijs onder de grens voor huurtoeslag
Sociale koopwoning	koopwoning met een koopprijs vrij op naam van ten hoogste grens, bedoeld in de Voorwaarden en Normen Nationale Hypotheekgarantie
Tussentijdse afrekening	een eindafrekening op verzoek van de houder van een kostenverhaalbeschikking van de door hem of haar betaalde kostenverhaalbijdrage
Vrijwillige financiële bijdrage (gebiedsontwikkeling)	financiële bijdrage aan ontwikkeling van een gebied, die wordt afgesproken in een overeenkomst (artikel 13.22 Omgevingswet)
Waardevermeerdering	het verschil tussen de geraamde opbrengst en de inbrengwaarde van gronden die deel uitmaken van een aanvraag van een kostenverhaalbeschikking voor kostenverhaal zonder tijdvak
Waardevermeerderingstoets	toets waarbij de waardevermeerdering wordt vergeleken met de bruto kostenverhaalbijdrage. De kostenverhaalbijdrage mag niet hoger zijn dan de waardevermeerdering
Woonrijp maken	het definitieve inrichten van de openbare ruimte, waaronder het aanbrengen van de definitieve bestrating, nadat de bebouwing is voltooid

Colofon

Project

Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet

Auteur

Hendrik van Sandick

Met dank aan

Niek van der Heiden, Josephine Roos (ministerie van BZK); Nicoline van den Heuvel, Sylvia Suurmeijer (Programma Aan de slag met de Omgevingswet); Ada Blijleven-Spelt, Yvette Boltze, Marieke de Jager (Rijkswaterstaat); Joop van den Brand (Van den Brand Grondbeleid) en de leden van de klankbordgroep handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet: Chantal van Rooijen (VNG); Peter van Haasteren (VvG, VNG); Paul Maas, Maud Pols-van de Winckel (gemeente Helmond); Robert Offermans (gemeente Den Haag); Ron Smolders (gemeente Heldrop-Mierlo); Pieter van Zwet (gemeente Amsterdam); Demetrio Munoz Gielen (gemeente Purmerend).

Vormgeving

Osage

april 2022

Aan deze handreiking kunnen geen rechten worden ontleend.

