

# 61. Plankosten onder de Omgevingswet: wat verandert er?

NIEK VAN DER HEIDEN

Bij velen in ons vakgebied roept het woord plankosten het beeld op van de plankostenscan. Dat is een Excel rekenmodel waarmee de plankosten eenvoudig kunnen worden berekend. Even de basisgegevens van het plan invullen, zoals het aantal woningen en de oppervlakte van het gebied, aankruisen welke werkzaamheden de ontwikkelaar zelf uitvoert en welk deel van de kosten daarvan door de gemeente wordt vergoed, en het bedrag van de plankosten rolt uit het model. Voor sommigen is dat genoeg. Anderen willen ook graag weten hoe het rekenmodel in elkaar zit. Hoe komt het toch dat de plankosten bij het ene project hoger of lager zijn dan bij een ander, op het eerste gezicht, vergelijkbaar plan? Die vraag komt des te meer op nu het oude rekenmodel van de regeling plankosten exploitatieplan zal worden vervangen door twee nieuwe rekenmodellen die horen bij de Omgevingsregeling. Zijn er verschillen tussen de wijze waarop de plankosten bij het oude en het nieuwe model worden berekend? Hierbij een toelichting, maar eerst even terug naar het begin.

## 1. Oorsprong van de plankostenscan

Het rekenmodel van de plankostenscan is oorspronkelijk ontwikkeld in opdracht van enkele gemeenten die naar mogelijkheden zochten om de plankosten beter te ramen en te beheersen.<sup>1</sup> Een belangrijke voorwaarde daarvoor is dat het gemeentebestuur een goed inzicht heeft in de plankosten. Dat biedt de plankostenscan. De basis van de scan is een lijst van producten en activiteiten die verband houden met de inzet van het ambtelijk apparaat voor het voorbereiden van ruimtelijke plannen en voorbereiding en toezicht op het uitvoeren van civieltechnische werken, zoals ophogen en voorbelasten en het bouw- en woonrijpmaken. De plankosten van die producten of activiteiten worden geraamd op basis van het aantal werkuren maal het uurtarief van de betrokken medewerkers. Deze aantallen werkuren zijn gebaseerd op ervaringscijfers van eerdere plannen in de gemeente. Plangebieden verschillen van elkaar. Daarom worden afhankelijk van de kenmerken van de ontwikkeling op- of afslagen toegepast.

In 2006 is bij de behandeling van het ontwerp van de wijziging van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) discussie ontstaan over de grote verschillen in plankosten tussen gemeenten en de doorberekening daarvan aan ontwikke-

laars. Dat heeft ertoe geleid dat aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) een artikel is toegevoegd, dat bepaalt dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de hoogte en begrenzing van de plankosten die kunnen worden verhaald op basis van een exploitatieplan.<sup>2</sup> In opdracht van het voormalige Ministerie van VROM is de plankostenscan, die al bij een aantal gemeenten in gebruik was, omgebouwd tot een rekenmodel dat het maximale bedrag van de plankosten weergeeft dat gemeenten bij ontwikkelaars mogen verhalen. Het doel daarvan is dat gemeenten het werk aan ruimtelijke plannen op een efficiënte manier uitvoeren.

## 2. Van plankostenscan naar regeling plankosten exploitatieplan

Bij het ombouwen van de oorspronkelijke plankostenscan naar een landelijk geldende, normerende scan zijn verschillende veranderingen aangebracht. Allereerst was het een eis van VROM dat de lijst van producten en activiteiten werd gebaseerd op de kostensoortenlijst bij het Bro. Het probleem daarbij was dat die kostensoortenlijst vrij algemene omschrijvingen bevatte, waar een reeks van producten en activiteiten onder kan vallen. Daarom is een meer precieze en concrete lijst van producten en activiteiten

gemaakt. Ten tweede moesten in de nieuwe scan landelijk geldende kengetallen voor werkuren en tarieven worden opgenomen. Het probleem daarbij was dat gemeenten niet systematisch en in detail bijhielden hoeveel tijd medewerkers aan verschillende werkzaamheden besteedden. Het was daardoor niet mogelijk om het gemiddeld aantal werkuren voor verschillende producten en activiteiten te bepalen. Bij gebrek aan gegevens zijn op basis van eigen kennis van de ontwerpers van de plankostenscan (en veel rondvragen) kengetallen bepaald en vastgelegd.<sup>3</sup> Het vaststellen van een landelijke norm voor de uurtarieven van medewerkers van gemeenten was vervolgens betrekkelijk eenvoudig. Hier geldt al een landelijke norm: de Cao voor gemeenteambtenaren. Tot slot moesten ook in de landelijke plankostenscan op- en afslagen worden ingebouwd, zodat deze in verschillende situaties zou kunnen worden toegepast. Hierbij is gekozen voor een methodiek waarbij de plankosten allereerst worden verhoogd als zich in een kostenverhaalsgebied bijzondere omstandigheden voordoen. Vervolgens worden de plankosten nogmaals verhoogd als er meerdere kostenverhogende factoren zijn.

Het rekenmodel van de landelijke plankostenscan is uitgewerkt in een ministeriële regeling, de regeling plankosten exploitatieplan. Deze regeling moet verplicht worden toegepast bij kostenverhaal op basis van een exploitatieplan. Overheden kunnen ervoor kiezen om de regeling ook toe te passen bij het afsluiten van een anterieure overeenkomst of bij hun eigen grondexploitaties. Dat zal onder de Omgevingswet in zoverre veranderen dat de regeling over de plankosten moet worden toegepast bij een omgevingsplan, een projectbesluit of de afgifte van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Het exploitatieplan verdwijnt.

De regeling plankosten exploitatieplan bestaat uit een set van regels en een vijftal bijlagen. De set van regels bevat bepalingen over het toepassingsbereik, de rekenmethodiek en de uitvoering van de regeling. De bijlagen bij de regeling bevatten de lijst van producten en activiteiten, de werkuren en de tarieven die daarbij van toepassing zijn en de op- en afslagen vanwege bijzondere omstandigheden of een combinatie van kostenverhogende factoren. Voor wie alleen het Excel model (de plankostenscan) kent, is belangrijk te noteren dat in de regeling niet aan alle plankosten een maximum wordt gesteld. De plankosten van enkele onderzoeken, de bovenwijkse voorzieningen en bodemsanering zijn buiten de regeling gelaten. Het is niet mogelijk gebleken hiervoor landelijke normen te stellen, omdat de kosten te zeer van geval tot geval verschillen. Deze kosten zijn niet in de plankostenscan opgenomen en moeten apart worden geraamd. Daarnaast is de scan niet van toepassing bij kleine plannen. Onder andere vanwege de efficiëntie worden bij kleine plannen vaste bedragen in rekening gebracht en hoeft de scan niet te worden ingevuld.<sup>4</sup>

### 3. Van regeling plankosten exploitatieplan naar Omgevingsregeling

#### 3.1 Beleidsneutrale omzetting

De regeling plankosten exploitatieplan is 'beleidsneutraal' overgezet naar de Omgevingsregeling. Dat wil zeggen dat de rekensystematiek van de plankostenscan behouden is gebleven en de aantallen werkuren en de tarieven zijn overgenomen uit de oude regeling of goed vergelijkbaar zijn. Dat wil niet zeggen dat de regeling ongewijzigd is gebleven. Ten eerste zijn in de regeling wijzigingen doorgevoerd in verband met de nieuwe systematiek van de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet verdwijnt het exploitatieplan als planfiguur en zijn er twee regelingen voor het kostenverhaal, te weten het kostenverhaal met en zonder tijdvak. Ten tweede zijn wijzigingen doorgevoerd om de regeling van de plankosten naar het motto van de Omgevingswet 'eenvoudiger en beter' te maken.

*Figuur 1: Lijst van producten en activiteiten onder de Omgevingsregeling (kostenverhaal met tijdvak)*

Vorbereiden ruimtelijk plan	Uitvoeren ruimtelijk plan
1.1 Opstellen omgevingsplan, omgevingsvergunning of projectbesluit	2.1 Taxatie inbrengwaarde
1.2 Stedenbouwkundig plan	2.2 Taxatie aankoop onroerende zaken
1.3 Beeldkwaliteitsplan	2.3 Onteigening
	2.4 Vestigen voorkeursrecht
	2.5 Inrichtingsplan openbare ruimte
	2.6 Voorbereiding en toezicht op uitvoering van civieltechnische werken
	2.7 Algemene financiële verantwoording en aansturing van het project, inclusief bestuurlijke besluitvorming

Onder de Omgevingswet wordt het exploitatieplan van de Wet ruimtelijke ordening ingevoegd in het omgevingsplan. Dat heeft geen gevolgen voor de berekening van de plankosten. De kosten van het 'opstellen en de procedure van het exploitatieplan' van de regeling plankosten vallen in het vervolg onder de post 'regels kostenverhaal'. De kosten van het opstellen van de exploitatieopzet vallen onder de kosten van de inzet van de planeconoom voor het opstellen en vaststellen van het omgevingsplan, het projectbesluit of het verlenen van een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Er zijn geen wijzigingen aangebracht in het aantal werkuren.

Met het verdwijnen van het exploitatieplan vervalt de verplichting om het exploitatieplan jaarlijks te herzien. Daarom is in de Omgevingsregeling geen post 'jaarlijkse actualisering exploitatieplan' meer opgenomen. Gemeenten

doen er uiteraard verstandig aan om hun ramingen van kosten en opbrengsten en verdere berekeningen regelmatig te actualiseren. Daarom zijn in de Omgevingsregeling onder de activiteit 'Algemene financiële verantwoording en aansturing van het project' extra uren opgenomen voor vast terugkerende planeconomische werkzaamheden, zoals het indexeren van de ramingen van kosten en opbrengsten.

### 3.2 Twee vormen van kostenverhaal en daarom twee rekenmodellen

De Omgevingswet kent twee vormen van kostenverhaal: het kostenverhaal met en het kostenverhaal zonder tijdvak. Het kostenverhaal met tijdvak is het kostenverhaal bij integrale gebiedsontwikkeling. Dat is gebiedsontwikkeling met een duidelijk eindbeeld en een vaste looptijd. Het kostenverhaal zonder tijdvak is het kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling. Dat is gebiedsontwikkeling op basis van een globaal plan dat meerdere functies mogelijk maakt en met een onbekende looptijd. Belangrijke elementen van de regeling voor kostenverhaal zonder tijdvak zijn:

- ▶ in het omgevingsplan hoeft alleen het maximum van de globaal te verhalen kosten te worden opgenomen;
- ▶ het maximum van de te verhalen kosten (kostenplafond) wordt bepaald op basis van een scenariostudie;
- ▶ de inbrengwaarde van de gronden waarop bouwactiviteiten zullen plaatsvinden (de uitgeefbare gronden) tellen niet mee als te verhalen kosten: het kostenverhaal heeft alleen betrekking op de gronden met een functie voor publieke voorzieningen of de openbare ruimte.

Vanwege de verschillen tussen kostenverhaal met en zonder tijdvak, bevat de Omgevingsregeling twee rekenmodellen. Het rekenmodel voor de plankosten zonder tijdvak verschilt op de volgende punten van het rekenmodel voor de plankosten met tijdvak en de huidige regeling van de plankosten:

- ▶ Bij het berekenen van de plankosten bij het kostenverhaal met tijdvak wordt ervan uitgegaan dat het kostenverhaal een gedetailleerd plan betreft. Bij kostenverhaal zonder tijdvak wordt ervan uitgegaan dat dat het kostenverhaal een globaal plan betreft. Dat leidt er onder andere toe dat bij kostenverhaal zonder tijdvak minder werkuren zijn geraamd voor het stedenbouwkundig plan en het beeldkwaliteitsplan dan bij het kostenverhaal met tijdvak.
- ▶ Bij kostenverhaal zonder tijdvak worden kosten gerekend voor een scenariostudie en bij kostenverhaal zonder

tijdvak niet. In de kosten van deze scenariostudie zijn ook de kosten begrepen van verkennende stedenbouwkundige schetsen van de ontwikkeling van het planbied.

- ▶ Bij kostenverhaal met tijdvak tellen de plankosten die verband houden met sloop, ophogen en voorbelasten en het bouw- en woonrijpmaken van gronden waar bouwwerkzaamheden zullen plaatsvinden mee als plankosten en bij kostenverhaal zonder tijdvak niet. Dit zijn kosten die onderdeel uitmaken van de inbrengwaarde. Het bedrag van de plankosten zal daardoor bij kostenverhaal met tijdvak altijd hoger zijn dan bij kostenverhaal zonder tijdvak. Dat wil niet zeggen dat gemeenten bij kostenverhaal zonder tijdvak minder plankosten kunnen verhalen. Bij kostenverhaal met tijdvak worden de plankosten die voor rekening van de eigenaar komen in aftrek genomen op de kostenverhaalsbijdrage als kosten van de inbrengwaarde of als kosten van door de aanvrager uitgevoerde werkzaamheden.

Overigens is het werk aan het rekenmodel voor het kostenverhaal zonder tijdvak aanleiding geweest om plankosten zo veel mogelijk per product te gaan ramen. De reden daarvoor was in eerste instantie dat de kosten van verschillende civieltechnische werkzaamheden en landmeten/vastgoed-informatie, communicatie, management en planeconomie bij de regeling plankosten exploitatieplan werden geraamd op basis van een aantal uren per week of per jaar tijdens de looptijd van het project. Er moest een nieuwe methode worden gevonden om de kosten van deze werkzaamheden te berekenen, omdat bij kostenverhaal zonder tijdvak geen looptijd in het omgevingsplan wordt opgenomen. Er is voor gekozen om deze kosten in het rekenmodel op te nemen als een percentuele opslag op de basiskosten van verschillende producten en activiteiten (zie figuur 2). In tweede instantie is deze methodiek ook overgenomen in het rekenmodel voor kostenverhaal met tijdvak. Hiermee wordt voorkomen dat er ongewenste verschillen ontstaan tussen kostenverhaal met en zonder tijdvak.

## 4. Vereenvoudiging en verbetering

Naast de aanpassingen die nodig waren om de regeling plankosten exploitatieplan in te passen in de systematiek van de Omgevingswet, is ook een wijziging doorgevoerd om de regeling te 'vereenvoudigen en verbeteren'. De systematiek van op- en afslagen van de regeling plankosten

Figuur 2: Percentuele opslag voor projectmanagement en stedenbouw bij uitwerken omgevingsplan (bijlage XXXIV Omgevingsregeling)

Opstellen en vaststellen omgevingsplan	Uitwerken omgevingsplan, met inbegrip van digitalisering en kaartmateriaal	100% van het aantal werkuren volgens tabel 2, tweede kolom	Tariefgroep 3: Jurist Omgevingsrecht
	Projectmanagement	7,5% van het aantal werkuren volgens tabel 2, tweede kolom	Tariefgroep 7a: Projectmanagement
	Stedenbouw	10% van het aantal werkuren volgens tabel 2, tweede kolom	Tariefgroep 2: Stedenbouw

exploitatieplan is vereenvoudigd. Op basis van de regeling plankosten exploitatieplan worden bij sommige producten en activiteiten twee opslagen toegepast: een opslag met invloedsfactor per product of activiteit en een opslag met een complexiteitsfactor als meerdere invloedsfactoren van toepassing zijn. De Omgevingsregeling kent alleen een opslag met een complexiteitsfactor. Het doel daarvan is de systematiek van op- en afslagen beter inzichtelijk te maken voor de gebruikers van de plankosten en om dubbeltellingen te voorkomen.

## 5. Regeling plankosten bij de tijd houden

Het overzicht in dit artikel laat zien dat de regeling van de plankosten in de Omgevingsregeling goed vergelijkbaar is met de regeling plankosten exploitatieplan, maar dat er ook enkele belangrijke vernieuwingen zijn doorgevoerd. Allereerst bevat de Omgevingsregeling een rekenmodel om de plankosten te berekenen bij plannen voor gebiedsontwikkeling zonder een vaste looptijd. Daarnaast worden de plankosten onder de Omgevingsregeling per product geraamd en worden ze bij ingewikkelde plannen die meer werktijd kosten alleen verhoogd met een complexiteitsfactor. Vanaf het komende jaar kan de praktijk daar zijn voordeel mee doen.

Ondertussen heeft de Minister van BZK/VRO de evaluatie van de regeling plankosten exploitatieplan aan de Tweede Kamer aangeboden.<sup>5</sup> Uit de evaluatie blijkt dat de regeling het behouden waard is. De regeling is doeltreffend in het begrenzen van de plankosten, ook bij kostenverhaal via een anterieure overeenkomst. De regeling spaart daarnaast tijd

en kosten, doordat duidelijkheid bestaat over de manier waarop de plankosten worden berekend. Uit de evaluatie blijkt overigens dat gemeenten in veel gevallen niet meer uitkomen met de plankosten. Gemeenten zijn vooral meer werktijd kwijt bij grootschalige, multifunctionele binnenstedelijke plannen waar energietransitie, mobiliteitsaanpassingen, klimaatadaptatie et cetera samenkomen.<sup>6</sup> De minister kondigt daarom aan het aantal werkuren dat in de regeling voor verschillende werkzaamheden wordt geraamd in overleg met de VNG en de NEPROM weer in overeenstemming te zullen brengen met de huidige praktijk. Vanuit het ministerie zal het komende jaar niet alleen met belangstelling worden gevolgd of de praktijk met de nieuwe rekenmodellen van de Omgevingsregeling uit de voeten kan, maar zal ook werk worden verzet om het aantal werkuren in de regeling weer bij de tijd te brengen.

1 M.E. Krul-Seen & B.A.M.P. van Hoek (2010), Handreiking regeling plankosten exploitatieplan.

2 Art. 6.2.6 Besluit ruimtelijke ordening.

3 Krul-Seen (et al.), 2010, blz.22.

4 Art. 5 regeling plankosten exploitatieplan: Plankosten kleine plannen.

5 <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/10/17/meer-grootschalige-woningbouwlocaties-nodig-om-toekomstig-woningtekort-op-te-lossen>.

6 Stec (2023), Evaluatie regeling plankosten exploitatieplan.



### Over de auteur

Niek van der Heiden is werkzaam bij de directie Ruimtelijk Beleid van het Ministerie van BZK.

Hij bedankt mevrouw B.A.P.M. van Hoek voor haar inhoudelijke bijdrage aan dit artikel.

Meer informatie over de regeling van de plankosten onder de Omgevingswet is te vinden op de site van het Informatiepunt Leefomgeving: <https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/instrumenten-grondbeleid/kostenverhaal-financiele-bijdragen/berekening-plankosten/>. Vanaf deze pagina kunt u ook de nieuwe Excel rekenmodellen downloaden voor het berekenen van de plankosten bij kostenverhaal met en zonder tijdvak.