



J.R. van der Kooij<sup>1</sup>

## Handreiking kostenverhaal Omgevingswet toegespitst op de inbrengwaarde

**Het herontwikkelen van gronden naar bijvoorbeeld een woongebied gaat gepaard met het moeten maken van kosten, zoals plankosten, onderzoekskosten, kosten voor het bouw- en woonrijp maken van het woongebied, planschade, bovenplanse kosten en de inbrengwaarde van de gronden die benodigd zijn om het gebied in zijn geheel (uitgeefbare bouwkevels en openbaar gebied) te kunnen realiseren.**

De wijze waarop de totale aan het woongebied toe te rekenen kosten door de gemeente moeten worden verhaald, is sinds 2008 vastgelegd in Afdeling 6.4 Grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Samengevat komt het erop neer dat de totale kosten worden verhaald op de initiatiefnemers, naar rato van de opbrengst van hun uitgeefbare kavels ten opzichte van de totale grondopbrengsten in het woongebied.

De Wro wordt naar verwachting per 1 januari 2023 vervangen door de Omgevingswet. Wat verandert er door de aangepaste wijze van kostenverhaal voor de meest bediscussieerde kostenpost, de inbrengwaarde van de gronden van ontwikkelgebieden? Zoals hierna wordt onderbouwd, biedt de 'Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet' (hierna de Handreiking) onvoldoende handvatten over hoe per situatie de inbrengwaarde, voor zover dit de waarde van het vastgoed betreft, kan worden onderbouwd.

### De Handreiking kostenverhaal

Volgens de huidige planning treedt de Omgevingswet per 1 januari 2023 in werking. Onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van BZK is bovengenoemde Handreiking d.d. april 2022 opgesteld. De Handreiking geeft een nadere toelichting op de wijze waarop kosten en financiële bijdragen onder de Omgevingswet kunnen worden verhaald en is als volgt opgebouwd. 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. Vervolgens is in mei 2022 aan de Handreiking de 'Bijlage rekenvoorbeelden' toegevoegd.

---

<sup>1</sup> J.R. van der Kooij is onteigenings- en kostenverhaalsdeskundige bij Overwater Grondbeleid BV, [rvanderkooij@overwater-grondbeleid.nl](mailto:rvanderkooij@overwater-grondbeleid.nl), [www.overwater-grondbeleid.nl](http://www.overwater-grondbeleid.nl).

De goed leesbare Handreiking geeft handen en voeten aan hoe onder de Omgevingswet de hier boven genoemde kostensoorten, die in principe niet veranderen, moeten worden verhaald op de initiatiefnemers die de grondopbrengsten realiseren.

In dit artikel wordt eerst ingegaan op veelal de grootste kostenpost bij een gebiedsontwikkeling, de inbrengwaarde van het vastgoed. Daarna op de methoden van kostenverhaal met tijdvak dat voortbordurt op de huidige praktijk en kostenverhaal zonder tijdvak, waarmee een nieuw systeem van kostenverhaal wordt geïntroduceerd. Vervolgens wordt kort ingegaan op de 'Bijlage rekenvoorbeelden' en wordt afgesloten met de conclusie dat het kostenverhaal zonder tijdvak, het zogenoemde organisch kostenverhaal, vanwege de invloed van de inbrengwaarde van het vastgoed op de gebiedsontwikkeling, een dode letter in de wet zou kunnen worden.

### **De kostenpost inbrengwaarde**

Een zeer belangrijke kostenpost is de inbrengwaarde van gronden die benodigd zijn om het beoogde gebied te kunnen realiseren en op dat punt wijzigt het een en ander. Om de verschillen duidelijk te maken ga ik eerst in op de wijze waarop de inbrengwaarde van percelen in een ontwikkelgebied onder de Omgevingswet moeten worden geraamd.

Voor het ramen van de inbrengwaarde van de gronden verwijst de Omgevingswet naar 1) de werkelijke waarde zoals deze is opgenomen in Afdeling 15.3 'Schadeloosstelling bij onteigening' van de wet en 2) de WOZ-waarde zoals deze is opgenomen in de Wet waardering onroerende zaken.

De artikelen in de Omgevingswet over (het moeten bepalen van) de werkelijke waarde zijn van gelijke strekking als die in de huidige Onteigeningswet. Inhoudende dat de werkelijke waarde gelijk is aan de hoogste van de gebruikswaarde gebaseerd op het huidige gebruik van de gronden en de complexwaarde gebaseerd op het beoogde gebruik. Waarbij voor het waarderen van de complexwaarde volgens artikel 15.24 Omgevingswet *'rekening wordt gehouden met ter plaatse geldende voorschriften en gebruiken over baten en lasten, die uit de exploitatie van de zaak of van een complex van als één geheel in exploitatie te brengen of gebrachte zaken waarvan zij deel uitmaakt, naar verwachting zullen voortvloeien, en over de omslag van deze baten en lasten, voor zover een redelijk handelende verkoper en koper hiermee rekening plegen te houden'*. Ook wordt rekening gehouden met *'alle functies die in het omgevingsplan zijn toegedeeld aan locaties van zaken die deel uitmaken van het complex, waarbij elke functie de waardering van alle zaken binnen het complex beïnvloedt'*. Dus ook onder de Omgevingswet mag men bij het waarderen van de complexwaarde binnen een complex (bijvoorbeeld een te realiseren woongebied) geen onderscheid maken tussen de verschillende functies/bestemmingen (egalisatie). Op het hoe rekening te houden met ter plaatse geldende voorschriften en gebruiken over baten en lasten, kom ik nog terug. Eerst ga ik in op de keuze die de gemeente moet maken of zij kiest voor kostenverhaal met tijdvak of zonder tijdvak.

Op grond van artikel 8.17 van het Omgevingsbesluit wordt voor het bepalen van de inbrengwaarde ook de mogelijkheid opgehouden om te kiezen voor de WOZ-waarde in plaats van de werkelijke waarde zoals deze volgt uit de Onteigeningswet. Waarom deze keuzemogelijkheid is opgenomen ontgaat mij. De WOZ-waarde is gebaseerd op het huidige gebruik en gaat uit van een aantal ficties die afwijken van de uitgangspunten die bij het waarderen van de werkelijke situatie moeten worden toegapast. Zo wordt bij een WOZ-waardering iedere aparte gebruikseenheid aangemerkt als één onroerende zaak, wordt uitgegaan van de leegwaarde en wordt erfpacht buiten beschouwing gelaten etc. Verder wordt voor onder andere openbare gronden en gronden met een bedrijfsmatige landbouw- of bosbouwfunctie geen WOZ-waarde bepaald. Ook kan de complexwaarde hoger zijn dan

de WOZ-waarde die is gebaseerd op het bestaande gebruik van de grond. Het kunnen toepassen van de WOZ-waarde is mijns inziens zeer discutabel en dit zal in een exploitatieopzet ook uitgelegd moeten worden. In de Handreiking is opgenomen dat door de keuze om voor de WOZ-waarde als inbrengwaarde te kiezen er meer flexibiliteit ontstaat en dat taxatiekosten kunnen worden bespaard. Mijn verwachting is dat taxatiekosten in beginsel kunnen worden bespaard voor objecten waarvoor een WOZ-waarde bekend is en waarvan de gebruikswaarde hoger is dan de complexwaarde. Echter als gevolg van bovengenoemde verschillen met de werkelijke waarde, kan het hanteren van de WOZ-waarde extra discussies oproepen. Deze zijn van invloed op de duur van het onderhandelingsproces, met als gevolg meer procedurekosten, uiteindelijk tot het voorleggen van de geschillen aan de Afdeling Bestuurs-rechtspraak van de Raad van State. De praktijk zal uitwijzen hoe hiermee wordt omgegaan.

Bij het waarden van de complexwaarde zijn de omvang van de te realiseren opbrengsten en de te verhalen kosten niet alleen relevant voor de waardering, maar ook bijvoorbeeld de planning. Onder de Omgevingswet wordt onderscheid gemaakt tussen integraal kostenverhaal (met tijdvak), of organisch kostenverhaal (zonder tijdvak). Zowel voor integrale als organische gebiedsontwikkeling moet een kostenverhaalsgebied in het omgevingsplan worden aangewezen. Binnen dit gebied worden de kosten (openbaar gebied en uitgeefbare kavels) bij elkaar opgeteld en omgeslagen over het geheel van de aangewezen activiteiten (lees: naar rato van de te realiseren opbrengsten). De te verhalen kosten zijn ingedeeld in de kosten die aan de toekomstig niet-uitgeefbare gronden worden toegerekend (categorie A) en de kosten die aan de toekomstig uitgeefbare kavels worden toegerekend (categorie B).

### **Integraal kostenverhaal (met tijdvak)**

Bij een integrale ontwikkeling (met tijdvak) worden alle kosten (categorie A en B) in de berekeningen meegenomen als te verhalen kosten. Zoals de Handreiking ook aangeeft, mogen in het kostenverhaalsmodel met tijdvak alle kosten binnenplannen worden 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. De eventuele meerkosten worden door de gemeente uit de algemene middelen gefinancierd.

Praktisch gezien wordt het kostenverhaal zoals dat is geregeld onder de Wro in de Omgevingswet bij integraal kostenverhaal voortgezet. Na ruim 14 jaar wordt dit kostenverhaalssysteem in de praktijk ook steeds beter toegepast, al is er voor een optimale toepassing nog een lange weg te gaan. Bij toekomstige integrale ontwikkelingen met tijdvak kan de onder de Wro opgedane kennis, de te gebruiken terminologie daargelaten, verder worden uitgebouwd en toegepast.

### **Organisch kostenverhaal (zonder tijdvak)**

Het organisch kostenverhaal is bedoeld om het ontwikkelen van gebieden mogelijk te maken, waarbij er nog onzekerheden zijn over het eindbeeld, de kosten, het programma en de termijn waarbinnen (bouw)activiteiten gerealiseerd worden. In de Handreiking is in paragraaf 9.6.7 aangegeven dat, *'omdat de investeringen in de openbare ruimte afhankelijk zijn van de voortgang van initiatieven in het gebied, het kostenverhaal is 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 kostenpost*'. Indirect staat er dat de inbrengwaarde van de toekomstige niet-uitgeefbare gronden (het toekomstig openbaar gebied) wel als verhaalbare kostenpost moet worden opgenomen, dit volgt ook uit artikel 8.15 van het Omgevingsbesluit (bijlage IV-kostenposten A2 en A3). Deze totale kosten, die betrekking hebben op het toekomstig openbaar gebied (inclusief de inbrengwaarde dus) moeten bij organisch kostenverhaal op de initiatiefnemer (ontwikkelaar) worden verhaald voor zover sprake is van een waardevermeerdering op het eigen perceel (de uitgeefbare gronden). Is er sprake van geen of een te beperkte waardevermeerdering, dan kan de gemeente niet alle kosten verhalen en wordt het tekort aangevuld uit de algemene middelen van de gemeente. De waardevermeerdering wordt berekend door de inbrengwaarde van de grond, waaronder in dit geval is begrepen de kosten voor het bouwrijp maken van de uitgeefbare kavel, in mindering te brengen op de grondopbrengsten.

Is geen sprake van een waardevermeerdering maar komt de initiatiefnemer tekort (de opbrengsten zijn lager dan de kosten op de eigen kavel), dan biedt de Omgevingswet ook geen ruimte om dit tekort te vergoeden. Een dergelijk tekort blijft dan voor eigen rekening van de initiatiefnemer, of de ontwikkeling komt niet tot stand.

Organisch kostenverhaal onder de Omgevingswet komt erop neer dat, vanwege de onzekerheid over het eindbeeld van een beoogde ontwikkeling, onderscheid moet worden gemaakt tussen de kosten ter plaatse van de toekomstig openbare gronden en de opbrengsten en kosten ter plaatse van de toekomstig uitgeefbare kavels. Feitelijk worden hier de kosten die moeten worden gemaakt voor de ontwikkeling van de toekomstig uitgeefbare bouwrijpe kavel(s) in mindering gebracht op de daarop te verkrijgen grondopbrengsten. Dit om te komen tot de maximaal te verhalen kosten, die zijn toegerekend aan het openbaar gebied. Zijn de werkelijke kosten hoger dan kan de gemeente deze niet verhalen.

Aangezien sprake is van onzekerheden over het eindbeeld van de ontwikkeling, mogen de kosten globaal worden geraamd. Zo ook de inbrengwaarde van het toekomstig openbaar gebied. De Omgevingswet schrijft niet voor dat de werkelijke waarde geschat moet worden door een onafhankelijke, beëdigde taxateur. Bij het kostenverhaal onder Wro is dat echter door de rechter als eis gesteld. Aangezien de Omgevingswet eenzelfde maatstaf kiest, mag aangenomen worden dat deze jurisprudentie voorlopig als richtsnoer kan blijven gelden.

Tot zover de theorie. In de praktijk worden bij een herontwikkeling negen van de tien keer grotere percelen met en zonder bebouwing verkaveld tot toekomstig openbare gronden (verharding, water, groen en dergelijke) en toekomstig uitgeefbare gronden (de woonkavels). Bij organisch kostenverhaal is per definitie nog niet duidelijk hoe straks verkaveld wordt. Wel zal de taxateur in een zeer vroeg stadium alleen de toekomstig openbare meters moeten ramen. In het geval dat in de exploitatieopzet voor de WOZ-waarde (van bebouwde objecten) als inbrengwaarde wordt gekozen, zal de taxateur per eigendomssituatie de waarde van het geheel moeten opknippen om alleen de waarde van het toekomstig openbare gebied te kunnen ramen. Hij dient dan ook over de onderbouwde WOZ-taxatie te beschikken, maar ook dan is nog niet bekend welk gedeelte van het object toekomstig openbaar gebied wordt en in de waardering moet worden betrokken.

Wordt voor de werkelijke waarde gekozen, dan zal de taxateur voor het toekomstig uitgeefbaar gebied de hoogste van de gebruikswaarde of de complexwaarde moeten ramen.

De taxatiepraktijk leert dat in het geval de (gebruiks-)waarde van een object moet worden verdeeld, zoals bijvoorbeeld bij erfpacht in de grondwaarde en de opstalwaarde, en een dergelijke verdeling niet uit de markt valt te distilleren, dit een bron is voor discussies en/of rechtszaken. Dit zal ook zeker het

geval zijn bij het waarderen van een gedeelte van de inbrengwaarde van een object, als niet bekend is welk gedeelte als toekomstig openbaar gebied wordt ingericht en welk gedeelte als uitgeefbare kavel. Wordt gekozen voor de WOZ-waarde of is de werkelijke waarde gelijk aan de gebruikswaarde, dan doet zich deze (onzekere) situatie voor.

Is de complexwaarde hoger dan de gebruikswaarde dan ligt de vraag voor of het feit dat is gekozen voor een organische ontwikkeling van invloed is op de complexwaarde. Ik ben van mening van wel, in ieder geval is het discutabel. Bij het waarderen van de complexwaarde mag conform de Ontheffingswet geen onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende bestemmingen die binnen het complex worden gerealiseerd. Wat dat betreft zou het in beginsel niet mogen uitmaken dat alleen de waarde van toekomstig openbaar gebied wordt geraamd.

Echter, bij het waarderen van de complexwaarde dient ook rekening te worden gehouden met onder andere ter plaatse geldende voorschriften en gebruiken over baten en lasten. Hiervoor is duidelijk geworden dat bij een organische ontwikkeling een eventueel tekort op een deellocatie binnen het kostenverhaalsgebied wordt gefinancierd uit de algemene middelen van de gemeente. Dus dat niet, zoals bij een integrale ontwikkeling, kan worden verrekend met overschotten van andere deellocaties binnen hetzelfde kostenverhaalsgebied. Hierdoor kunnen bij een organische ontwikkeling (zonder tijdvak) binnen een kostenverhaalsgebied, systematisch minder kosten op initiatiefnemers worden verhaald dan bij een integrale ontwikkeling (met tijdvak). Minder kosten bij gelijkblijvende opbrengsten geeft een gunstiger resultaat of een hogere (ook residueel te berekenen) complexwaarde. Verder zal, omdat de kosten niet tussen deellocaties worden verrekend, de potentieel te behalen winst per deellocatie verschillen. Dit werkt ook een differentiatie in complexwaarden per te ontwikkelen deellocatie in de hand.

Per saldo kunnen bij een organische ontwikkeling: 1) de op alle grondeigenaren te verhalen kosten lager zijn vanwege het ontbreken van een binnenplanse verevening, 2) kan de omvang van de te verhalen kosten vanwege het toepassen van het waardevermeerderingscriterium per eigendomspositie in het te ontwikkelen gebied verschillen en 3) kunnen er andere dan planologische omstandigheden zijn die vragen om een differentiatie in de complexwaarde van de grond, bijvoorbeeld een onzekere planning die per deellocatie kan verschillen.

### **Handreiking bijlage rekenvoorbeelden**

In de Handreiking bijlage rekenvoorbeelden is voor het realiseren van een gebiedsontwikkeling zonder tijdvak het rekenvoorbeeld 'De Munterij' opgenomen. De locatie bestaat uit een openbaar gebied dat eigendom is van de gemeente, een verouderd kantoorpand dat niet meer in gebruik is, een niet meer in gebruik zijnde school die aan derden is verhuurd en een tweetal eigenaren van agrarische percelen die op termijn de agrarische activiteiten willen beëindigen.

Allereerst valt in dit voorbeeld op dat de onzekerheden over het eindbeeld beperkt zijn en dat de eigenaren bereidwillig lijken om op termijn te herontwikkelen. Bij het waarderen van het kantoor is de inbrengwaarde gebaseerd op de WOZ-waarde. Geschat is dat circa 20% van de grond toekomstig openbaar gebied wordt. De vraag die voorligt is of de werkelijke waarde niet sterk verschilt van de WOZ-waarde, zeker nu sprake is van een in onbruik geraakt pand, een omstandigheid die bij het taxeren van de WOZ-waarde deels buiten beschouwing wordt gelaten. Bij de schoollocatie en één van de agrarische percelen is ervan uitgegaan dat daar geen toekomstig openbaar gebied wordt gerealiseerd. Dit is onwaarschijnlijk gezien het programma in het gebied van 80 woningen en detailhandel. Voor het gemeentelijk eigendom is opgenomen dat voor 5.000 m<sup>2</sup> geldt dat onbebouwd

blijft in verband met de archeologische waardevolle ondergrond waardoor hier geen werkzaamheden mogen plaatsvinden. Aan deze grond is geen waarde toegekend. Als deze grond deel uitmaakt van het te realiseren complex en dus sprake is van een ruimtelijke, functionele en financiële samenhang, dan dient hier de complexwaarde aan te worden toegekend, danwel de gebruikswaarde als deze hoger is. Voor organisch en integraal kostenverhaal is steeds dezelfde complexwaarde gehanteerd. Wat verder opvalt is dat de inbrengwaarde is beperkt tot de waarde van het vastgoed en dat niet is ingegaan op de kosten vanwege het vrijmaken van de grond van alle gebruik, een kostenpost die ook kan voorkomen. Op hoofdlijnen geeft de bijlage rekenvoorbeeld-en handvatten voor het op een juiste wijze toepassen van het kostenverhaal onder de Omgevingswet. De rekenvoorbeelden schieten mijns inziens tekort en zijn op een enkel punt onjuist. Op de verschillende wijzen van kostenverhaal en de gevolgen daarvan voor de complexwaarde is niet ingegaan.

### **Conclusie en betekenis voor de praktijk**

Zoals aan het begin van dit artikel is aangegeven, geeft de Handreiking op hoofdlijnen goed leesbare handvatten voor het toepassen van integraal kostenverhaal (met tijdvak) onder de Omgevingswet. Bij organisch kostenverhaal geeft de Handreiking onvoldoende handvatten om de kostenpost inbrengwaarde van de percelen van het toekomstig openbaar gebied op een juiste wijze te kunnen ramen. De oorzaak hiervan ligt in de Omgevingswet zelf, die voor wat betreft het organisch kostenverhaal onvoldoende gericht is op de praktijk. Ook de rekenvoorbeelden bieden geen opheldering. Of straks voor wat betreft het organisch kostenverhaal zonder tijdvak sprake is van een dode letter in de Omgevingswet zal nog moeten blijken.