

# Kostenverhaal onder de Omgevingswet

LTB 2023/56

Kostenverhaal ziet op het door een gemeente verplicht verhalen van kosten van grondexploitatie op initiatiefnemers (meestal bouwers en of ontwikkelaars). Het is daarmee een van de grondbeleidsinstrumenten die door een gemeente kunnen worden ingezet bij het realiseren van gewenst ander grondgebruik (een gebiedsontwikkeling). De andere instrumenten zijn die van minnelijke verwerving, het vestigen van een voorkeursrecht, het sluiten van realisatieovereenkomsten inclusief kostenverhaal, het opleggen van gedoogplichten en onteigenen.

Bij kostenverhaal moeten de te verhalen kosten een sterk verband hebben met de aanleg van publieke voorzieningen in een exploitatiegebied. Het gaat dan om de kosten van de aanleg van infrastructuur, openbare ruimte, bodemsanering, onderzoekskosten, laten vervallen milieucirkels, compensatie voor natuur en groen, planschade en de kosten van het gemeentelijk apparaat.

Van alle instrumenten is kostenverhaal het meest politiek gevoelige instrument, omdat het zich beweegt op de grens van kostenverhaal en baatafoming (waarbij de voorwaarde tot het hebben van een verband tussen de kosten en de opbrengsten binnen een grondexploitatie wordt losgelaten) en zo raakt aan de aloude discussie van aan wie komt de meerwaarde van grond als gevolg van ander gebruik toe? Dit klinkt door bij de invoering van de Omgevingswet (Ow) en de recente Kamerbrief van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening d.d. 19 juni 2023 over de modernisering van het grondbeleid. Waar lijkt te zijn en worden ingezet op het loslaten van sec het kostenverhaal en over te gaan op (ook) baatafoming.

Het instrument kostenverhaal is nu geregeld in Afdeling 6.4 Grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), die per 1 januari 2024 vervalt en wordt vervangen door het hierna te behandelen hoofdstuk 13.6 Kostenverhaal bij bouwactiviteiten en activiteiten vanwege gebruikswijzigingen van de Ow.

## Geschiedenis en stand van zaken van het kostenverhaal

Het kostenverhaal is van belang geworden toen de gemeenten begin tachtiger jaren van de vorige eeuw hun monopoliepositie op de markt voor bouwgrond kwijtraakten. Dit gebeurde doordat ontwikkelaars/bouwers grondposities gingen kopen om zo een beroep op zelfrealisatie te kunnen doen. De toenmalige regelingen van baatbelasting en een exploitatieverordening zagen op kostenverhaal, maar maakten het de gemeenten niet mogelijk om zoals zij gewend waren als eigenaar ook de waardestijging van de grond te incasseren.

Dat leidde ertoe dat gemeenten probeerden die meerwaarde toch te verkrijgen ('als je niet betaalt, stel ik het bestemmingsplan niet vast'), maar zijn daarbij teruggefloten door de Hoge Raad, die bepaalde dat alleen de werkelijk door de gemeente gemaakte kosten voor het aanleggen van openbare voorzieningen ten behoeve van een perceel verhaald mogen worden. Dit heeft geleid tot procedures waarbij door private partijen geld werd teruggevorderd wegens onverschuldigde betaling waarop de overheid dan weer stelde dat sprake was van ongerechtvaardigde verrijking. Deze onoverzichtelijke situatie leidde tot verslechtering van de verhoudingen tussen overheden en marktpartijen en vertraging bij de bouw van woningen, reden waarom de behoefte ontstond het kostenverhaal juridisch beter te regelen.

Dat is vormgegeven door het in 2008 invoeren van Afdeling 6.4 Grondexploitatie in de Wro. Het hoofdstuk is uitgewerkt door het in het Besluit ruimtelijke ordening vaststellen van een kostensoortenlijst met te verhalen kosten van grondexploitatie. Deze kosten worden getoetst aan de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid waardoor door de wetgever expliciet is gekozen voor kostenverhaal en het niet toegestaan zijn van betaalplanologie of baatafoming. Een lijn die ook is gevolgd in de jurisprudentie, zie ECLI:NL:RVS:2023:1239 als een van de laatste uitspraken inzake kostenverhaal van de Afdeling bestuursrechtspraak waarin wordt verwezen naar eerdere uitspraken.

Het kostenverhaal kan publiekrechtelijk worden opgelegd via een exploitatieplan danwel zoals in de praktijk nagevoel altijd gebeurt privaatrechtelijk via een realisatieovereenkomst (anterieur) worden geregeld. Waarbij een gemeente het sluiten van een overeenkomst niet als voorwaarde aan een initiatiefnemer mag stellen voor het meewerken aan het nemen van een planologische maatregel, als de gemeente kan terugvallen op het publiekrechtelijke kostenverhaal op grond van een exploitatieplan.

Als uitzondering biedt de wet gemeenten de mogelijkheid voor het meewerken aan een door een initiatiefnemer gewenste ruimtelijke ontwikkeling (niet zijnde een bouwplan) de voorwaarde te stellen van het betalen van een (verevenings-)bijdrage voor mitigerende of compenserende maatregelen van planologische nadelen. Mits een structuurvisie daarin voorziet.

De invoering van de Afdeling Grondexploitatie heeft geleid tot duidelijkheid, aandachtspunten zijn:

- de omvang van de te verhalen kosten van het ambtelijk apparaat op basis van de Regeling plankosten exploitatieplan;
- de mate van toerekenen van bovenwijkse kosten en het op basis van een structuurvisie verhalen van bovenplanse kosten;
- het overeenkomen tot het betalen van financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen opgenomen in een structuurvisie;
- kennis bij betrokken partijen (gemeenten en ontwikkelaars) van hoe het instrument toe te passen.

<sup>1</sup> Diana Frikkee en Peter Overwater zijn respectievelijk als zelfstandig grondzakendeskundige en grondzakenjurist verbonden aan Overwater Grondbeleid Adviesbureau in Strijen, dfrikkee@overwater-grondbeleid.nl, poverwater@overwater-grondbeleid.nl, www.overwater-grondbeleid.nl.

### **Hoofdstuk 13.6 en 13.7 Ow, Kostenverhaal en Financiële bijdragen bij bouwactiviteiten en activiteiten vanwege gebruikswijzigingen van de Ow**

Ook de Ow 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. Nieuw is dat de mogelijkheid is opgenomen een bijdrage te rekenen voor ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving die niet onder het kostenverhaal vallen. Net als onder de Wro kan een gemeente bij 'kruimelgevalen' afzien van kostenverhaal, als het netto te verhalen bedrag minder is dan € 10.000. Dat geldt ook als geen sprake is van verhaalbare kosten voor het bouw- en woonrijp maken van de toekomstig openbare gronden en als de verhaalbare kosten alleen betrekking hebben op de aansluiting van een locatie op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen (want die kunnen al worden verhaald). Het blijft mogelijk een overeenkomst over kostenverhaal te sluiten, waarbij als dat niet lukt er wordt teruggevallen op publiekrechtelijk kostenverhaal.

Voor het publiekrechtelijk kostenverhaal is gekozen voor twee systemen: kostenverhaal met tijdvak en kostenverhaal zonder tijdvak.

#### **Kostenverhaal met tijdvak**

Het ene ziet op wat wordt genoemd integrale gebiedsontwikkeling, zijnde ontwikkelingen waarvan het eindbeeld en de termijn waarop gebouwd gaat worden bekend zijn. Dit komt overeen met het huidige systeem van kostenverhaal, waarbij de kosten van een kostenverhaalsgebied zullen worden verhaald over de bouwplannen, met als bovengrens dat er niet meer kosten verhaald mogen worden dan er opbrengsten zijn (de macroaftopping). Het kostenverhaal wordt opgenomen in het omgevingsplan (de figuur van het aparte exploitatieplan vervalt) en de gemeente verhaalt de kosten dan via een kostenverhaalsbeschikking. Hiertegen staan bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open. Voorwaarde voor het mogen gaan bouwen door een initiatiefnemer is het hebben betaald van de bijdrage.

#### **Kostenverhaal zonder tijdvak**

Het andere spoor wordt organische gebiedsontwikkeling genoemd. Dat ziet op ontwikkelingen zonder eindbeeld en zonder een termijn waarbinnen gebouwd zal gaan worden. Dit is nieuw ten opzichte van het huidige systeem onder de Wro. Het kostenverhaal is dan beperkt tot de kosten voor werken, werkzaamheden en maatregelen die nodig zijn in het openbare gebied. Het mogelijke verhaal wordt begrensd door de waardevermeerdering van het perceel waarop een bouwactiviteit wordt ondernomen.

#### **Afdwingbare financiële bijdragen anders dan kostenverhaal**

Ook nieuw is de mogelijkheid voor een gemeente een bijdrage in rekening te brengen voor ontwikkelingen ter verbetering

van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving die niet onder kostenverhaal vallen. Op voorwaarde dat er een 'functionele samenhang tussen de activiteit en de beoogde ontwikkelingen' is (art. 13.23 lid 1 onder a Ow). Bij AMvB is vervolgens bepaald dat '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' behoort tot de ruimtelijke ontwikkelingen die in aanmerking komen voor een bijdrage art. 8.21 lid 1 onder a Omgevingsbesluit.

Het Omgevingsbesluit (een van de vier AMvB's die uitvoering geven aan de Ow) bevat een toelichting op het begrip functionele samenhang (Nota van Toelichting Ob *Staatsblad* 2022, 361). Deze kan eruit bestaan:

- dat de ontwikkeling 'ten dienste staat van de bewoners en bedrijven die zich op een bouwlocatie zullen vestigen', bijvoorbeeld wanneer ze gebruik zullen maken van een recreatieve voorziening die wordt aangelegd;
- dat de ontwikkeling 'positieve uitstralingseffecten heeft op een bouwlocatie': het woon- en leefklimaat wordt verbeterd door 'investeringen in omliggende gebieden. Dat kunnen investeringen zijn in natuur en landschap waardoor de omgeving een hogere beleevingswaarde krijgt en wandelingen of fietstochtjes hoger zullen worden gewaardeerd';
- dat sprake is van complementaire ontwikkelingen. Wanneer bijvoorbeeld gekozen wordt om binnen een gecoördineerde woningbouwopgave goedkope woningen te concentreren op locatie A, dan kan aan locatie B een bijdrage voor de grondkosten voor dit programma worden opgelegd.

#### **Toepasbaarheid voor de praktijk**

Wij maken steeds in de praktijk mee dat de kennis en vaardigheden van het toepassen van het grondbeleidsinstrument kostenverhaal zowel bij gemeenten als ontwikkelaars tekortschiet. Dit zal des te meer kunnen gaan spelen met de komst van de Ow (die de bestaande praktijk zeker niet eenvoudiger zal maken) en het nieuwe begrip kostenverhaal zonder tijdvak in een omgevingsplan.

Het ook nieuwe begrip financiële bijdragen bij bouwactiviteiten waarbij gemeenten geld kunnen vragen voor activiteiten die niet kwalificeren als toe te rekenen kosten op basis van 'functionele samenhang tussen de activiteit en de beoogde ontwikkelingen' zal, zo denken wij, tot veel discussie leiden. Nu al valt waar te nemen dat sommige adviseurs van gemeenten zich sterk maken voor het zo veel mogelijk geld binnenhalen voor gemeenten. Het zal blijken hoe dat zich verhoudt tot de noodzakelijke samenwerking tussen gemeenten en ontwikkelaars/bouwers bij het feitelijk realiseren van woningbouw. Wij vinden het een reëel risico dat dit zal leiden tot procedures, vertraging en verslechtering van onderlinge relaties. Dan zijn we weer terug bij af, bij de situatie die bestond voor het invoeren van het kostenverhaal in het jaar 2008.