

KOSTENVERHAAL

Omgevingswet | 2025

Marie-Anna Bullens & Tycho Lam

INHOUD VAN DIT WEBINAR

- Inleiding
- Verschillen Omgevingswet en Wro: wat is nieuw en wat blijft?
- Wanneer kostenverhaal?
 - Nieuw toegedeelde functie
 - Aangewezen bouw- en gebruiksactiviteiten
 - Kostensoortenlijst
 - PPT-criteria
- Anterieur contracteren
- Het publiekrechtelijk kostenverhaal
 - Met en zonder tijdvak;
 - Kostenverhaalsgebied;
 - Plankosten
- Financiële bijdragen
 - Privaatrechtelijk
 - Publiekrechtelijk

INLEIDING

- Bij een gebiedsontwikkeling, bouwplan of ruimtelijk besluit maakt de gemeente kosten (denk aan: ambtelijke uren, aanleg openbare voorzieningen, riolering, straatverlichting e.d.);
- Gemeente eigenaar: gemaakte kosten verdisconteren in prijs bouwrijpe kavels (zie ook HR 6 januari 2006, ECLI:NL:HR:2006:AT9056, Beuningen/Blankenburgh);
- Gemeente geen eigenaar: wettelijke verplichting om de gemaakte kosten te verhalen, publiekrechtelijk of privaatrechtelijk (anterieure overeenkomst of posterieure overeenkomst);
- Kostenverhaal is per 1 januari 2024 geregeld in de Omgevingswet (vroeger: Wro).

INLEIDING

Plaatsbepaling in de Ow

Omgevingswet:

- Hoofdstuk 4 : omgevingsplan, niet-financiële aspecten (locatie-eisen)
- Hoofdstuk 13: financiële bepalingen

Omgevingsbesluit:

- Hoofdstuk 8: kostenverhaalsplichtige activiteiten, financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied etc.

Besluit kwaliteit leefomgeving:

- § 5.1.7a: aanwijzing woningbouwcategorieën

Omgevingsregeling:

- Hoofdstuk 13: plankosten

VERSCHILLEN OMGEVINGSWET EN WRO: WAT IS NIEUW EN WAT BLIJFT?

Wat blijft:

- Continuering huidige praktijk bij integrale gebiedsontwikkeling (met tijdvak);
- Verplichting om kosten te verhalen;
- Publiekrechtelijk en privaatrechtelijk kostenverhaal;
- Primaat bij anterieure overeenkomst;
- PPT-criteria;
- Financiële bijdragen ruimtelijke ontwikkeling (privaatrechtelijk)

VERSCHILLEN OMGEVINGSWET EN WRO: WAT IS NIEUW EN WAT BLIJFT?

Wat is nieuw:

- Exploitatieplan als planfiguur (inclusief actualisatieverplichting) verdwijnt;
- Omgevingsplan, BOPA of projectbesluit wordt grondslag voor kostenverhaal;
- Verplichte regeling voor eindafrekening in het omgevingsplan (niet langer wettelijk voorgeschreven);
- Publiekrechtelijk kostenverhaal vindt in het concrete geval niet langer plaats via de omgevingsvergunning, maar door middel van een kostenverhaalsbeschikking;
- Organische gebiedsontwikkeling (zonder tijdvak) naast integrale gebiedsontwikkeling (met tijdvak);
- Publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage aan ontwikkelingen van gebied;
- Niet financiële aspecten (fasering, locatie-eisen, woningbouwcategorieën) in omgevingsplan.

WANNEER KOSTENVERHAAL?

- Op grond van artikel 13.11 Ow verhaalt het bevoegd gezag de kosten op de initiatiefnemer als sprake is van:
 - een nieuw toegedeelde functie;
 - bij AMvB aangewezen bouw- en gebruiksactiviteiten;
 - bij AMvB aangewezen kostensoorten;
 - en voor zover wordt voldaan aan de 'PPT'-criteria.

NIEUW TOEGEDEELDE FUNCTIE

- De verplichting om kosten te verhalen geldt als aan gronden een nieuwe functie wordt toegedeeld;
- Kan gaan om een nieuwe functie in omgevingsplan, Bopa of projectbesluit.

AANGeweZEN BOUW- EN GEBRUIKSACTIVITEITEN

- Vooralsnog beperkt tot de volgende bouwactiviteiten:
- Artikel 8.13 Omgevingsbesluit
 - a. de bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie;
 - b. de bouw van een of meer hoofdgebouwen, anders dan met een woonfunctie;
 - c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m² bvo of de uitbreiding van een gebouw met een of meer gebouwen met een woonfunctie;
 - d. de bouw van een gebouw, niet zijnde een hoofdgebouw, van ten minste 1.000 m² bvo;
 - e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen tot gebouwen met een woonfunctie, mits ten minste 10 woonfuncties;
 - f. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen tot een kantoorfunctie, een winkelfunctie of een bijeenkomstfunctie voor het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse van ten minste 1.500 m² bvo (cumulatief).

AANGEWEEZEN BOUW- EN GEBRUIKSACTIVITEITEN

Uitzondering voor kruimelgevallen

- Bevoegd gezag kan afzien van kostenverhaal als sprake is van een 'kruimelgeval' (artikel 13.11, lid 1, Ow),
- Zie artikel 8.14 Ob:

Artikel 8.14 (afzien van kostenverhaal)

Het bevoegd gezag kan beslissen kosten niet te verhalen 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.*

KOSTENSOORTENLIJST

- Bestuursorgaan mag alleen kosten verhalen voor zover die bij AMvB zijn aangewezen;
- Kostensoorten zijn aangewezen in artikel 8.15 Omgevingsbesluit;
- Voor kostenverhaal met tijdvak: **tabel A en B** van Bijlage IV bij het Omgevingsbesluit;
- Voor organisch kostenverhaal: **tabel A** van Bijlage IV bij het Omgevingsbesluit.

PPT-CRITERIA

- Toets aan de 'ppt-criteria':
 - Profijt
 - Proportionaliteit
 - Toerekenbaarheid
- Profijt: het te ontwikkelen gebied moet profijt hebben van de voorzieningen waarvoor kosten worden verhaald;
- Toerekenbaarheid: vereist causaal verband tussen de kosten en het kostenverhaalsgebied (ABRS 2 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4570, ABRS 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3063;
- Proportionaliteit (evenredigheid): de aan het deel van het kostenverhaalsgebied toegerekende kosten, moet in overeenstemming zijn met de mate waarin het kostenverhaalsgebied profijt heeft van de activiteiten waarvoor kosten worden gemaakt.

WANNEER KOSTENVERHAAL?

Artikel 13.12 Ow

- Verbod om activiteiten te verrichten voordat de op grond van afdeling 13.6 verschuldigde geldsom is betaald;
- Geen betaling? Dan geldt (dus) een verbod om te starten met het initiatief.

ANTERIEUR CONTRACTEREN

- Primaat blijft bij de anterieure overeenkomst;
- De basis voor anterieur contracteren ligt in artikel 13.13 Ow:

Artikel 13.13 (kostenverhaal bij overeenkomst)

- 1. De rechtspersoon waarvan het bestuursorgaan een orgaan is, kan met degene die kosten is verschuldigd een overeenkomst aangaan over kostenverhaal.*
- 2. Bij de overeenkomst kan worden bepaald dat de betaling geheel of gedeeltelijk na aanvang van de activiteit plaatsvindt, mits aan de overeenkomst voorwaarden worden verbonden over het stellen van aanvullende zekerheden voor de betaling. In dat geval geldt het verbod, bedoeld in artikel 13.12, niet.*
- 3. Paragraaf 13.6.3 is niet van toepassing voor zover het verhalen van kosten als bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, is verzekerd vanwege een overeenkomst als bedoeld in het eerste lid.*

- Anterieure overeenkomst? Dan geen publiekrechtelijk kostenverhaal

ANTERIEUR CONTRACTEREN

- Beoogd is bestaande praktijk (Wro) m.b.t. anterieur contracteren te bestendigen;
- Primaat blijft bij de anterieure overeenkomst liggen;
- Contractsvrijheid blijft uitgangspunt;
- De regeling in afdeling 13.6 van de Omgevingswet sluit aan bij de uitgangspunten van afdeling 6.4 van de Wro;
- Na anterieure overeenkomst geen publiekrechtelijk kostenverhaal, maar publiekrechtelijke regeling werpt - net als onder de Wro - schaduw vooruit (zie o.a. Kamerstukken II 2019/19, 35 133, nr. 3 (MvT), p. 252 en uitspraak *Koggenland* ECLI:NL:RBNHO:2017:7279);
- Dus: voortzetten huidige praktijk. Licht voor de hand dat de rechtspraak die is gevormd onder de Wro van toepassing blijft.

PUBLIEKRECHTELIJK KOSTENVERHAAL

- Geen AOK? Dan verplicht publiekrechtelijk kostenverhaal;
- Dit is geregeld in artikel 13.14 en 13.15 Ow;
- Artikel 13.14 Ow: kostenverhaal met tijdvak;
- Artikel 13.15 Ow: kostenverhaal zonder tijdvak (organische gebiedsontwikkeling).

PUBLIEKRECHTELIJK KOSTENVERHAAL

- Artikel 13.14 Ow: kostenverhaal met tijdvak
- Van toepassing op gebiedsontwikkeling met tijdvak (vergelijkbaar met Wro);
- In een omgevingsplan (lid 1), bopa (lid 3) en projectbesluit (lid 3).

PUBLIEKRECHTELIJK KOSTENVERHAAL

- Artikel 13.15: organisch kostenverhaal bij ontwikkelingen zonder tijdvak en zonder eindbeeld ('kavelsgewijs');
- Alleen via omgevingsplan;
- Zonder tijdvak en eindbeeld;
- Effect: flexibiliteit in situaties waarin eindbeeld en tijdvak nog niet vaststaan.

PUBLIEKRECHTELIJK KOSTENVERHAAL

- Omgevingsplan vervangt het exploitatieplan, en bevat in ieder geval:
 - Kostenverhaalsgebieden waarvoor kosten worden gemaakt;
 - Kostensoorten die aan kostenverhaalsgebied worden toegerekend;
 - Regels over de verdeling van de kosten over de activiteiten;
 - Regels over de eindafrekening van de kosten;
 - Zonder tijdvak: maximum globaal te verhalen kosten per kostenverhaalsgebied en maximum kostenverhaalsbijdrage per activiteit (kostenplafond);
 - Met tijdvak: raming kosten en opbrengsten per kostenverhaalsgebied;
 - Facultatief: regels verplichte financiële bijdrage (zie hierna).

BEPALING VAN HET KOSTENVERHAALSGBIED

- Kosten worden verhaald binnen een 'kostenverhaalsgebied'
- De kosten in het kostenverhaalsgebied worden bij elkaar opgeteld en omgeslagen over het geheel van de aangewezen activiteiten;
- Kostenverhaalsgebied moet zodanig worden begrensd dat alle onderdelen van de beoogde ontwikkeling erin vallen;
- Maatstaf: *"de begrenzing van het gebied moet gemotiveerd worden op basis van een functionele, geografische, stedenbouwkundige of civieltechnische samenhang van de te verrichten activiteiten en investeringen op een locatie."* (Kamerstukken II, 2018-19, 35 133, nr. 3, p. 177);
- AOK voor een deel van het kostenverhaalsgebied? Dan toch gehele gebied betrekken.

RAMING VAN INBRENGWAARDEN

- Inbrengwaarde: de waarde van de grond en de te verwijderen opstallen, die een redelijk handelend koper zou betalen;
- Raming van inbrengwaarden kan op twee manieren:
- Op basis van de werkelijke waarde;
 - moet in beginsel door een onafhankelijke deskundige;
 - Bestuursorgaan mag op taxatie van een onafhankelijke deskundige afgaan, nadat
 - (i) het is nagegaan of deze taxatie op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen,
 - (ii) de gevolgde methode en gehanteerde redenering begrijpelijk en consistent zijn en de daaruit getrokken conclusies daarop aansluiten, en
 - (iii) de taxatie inzicht verschaft in de gegevens die bij de taxatie zijn betrokken

(ABRS 8 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:494).

- Of, nieuw onder Omgevingswet, op grond van WOZ-waarde (art. 8.17 lid 1 Ob).

PLANKOSTEN

- Bij publiekrechtelijk kostenverhaal moeten de plankosten berekend worden met toepassing van hoofdstuk 13 Omgevingsregeling;
- Anterieure overeenkomst: hoofdstuk 13 Omgevingsregeling is richtinggevend (maar niet verplicht);
- Kleine bouwprojecten: vaste bedragen ex art. 13.5 Omgevingsregeling, met name relevant is lid 1 onder b: vast bedrag van EUR 10.252,- bij de bouw van een gebouw met één woonfunctie, het bouwen van een hoofdgebouw voor agrarische of bedrijfsdoeleinden zonder bijeenkomstfunctie, kantoorfunctie of winkelfunctie met een bvo < 1.500 m²,
- Alle andere projecten: plankosten berekenen ogv art. 13.2 – 13.4 Omgevingsregeling (zie [bijlage XXXIV](#) en [bijlage XXXIVa](#)).

PLANKOSTEN

- Plankosten: zie de bijlagen XXXIV (kostenverhaal met tijdvak) en XXXIVa (kostenverhaal zonder tijdvak) bij de Omgevingsregeling;
- Onder plankosten vallen (volgens bijlage XXXIV):
 - Voorbereiden ruimtelijk plan:
 - 1.1 Opstellen omgevingsplan, omgevingsvergunning of projectbesluit
 - 1.2 Stedenbouwkundig plan
 - 1.3 Beeldkwaliteitsplan
 - Uitvoeren ruimtelijk plan:
 - 2.1 Taxatie inbrengwaarde
 - 2.2 Taxatie aankoop onroerende zaken
 - 2.3 Onteigening van onroerende zaken
 - 2.4 Vestigen voorkeursrecht
 - 2.5 Inrichtingsplan openbare ruimte
 - 2.6 Voorbereiding en toezicht op uitvoering van civieltechnische werken
 - 2.7 Algemene financiële verantwoording van en bestuurlijke advisering over het project

KOSTENVERHAALSBSCHIKKING

- Nieuw: beschikking bestuursrechtelijke geldschuld / kostenverhaalsbeschikking;
- Bij kostenverhaal via publiekrechtelijke weg: kosten verhalen via een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld ('kostenverhaalsbeschikking');
- Dit geldt zowel bij integrale gebiedsontwikkeling met tijdvak als bij organische gebiedsontwikkeling (zie artikel 13.18, lid 1, Ow);
- Beschikking wordt door de initiatiefnemer gevraagd voordat hij met de activiteiten aanvangt;
- Pas na betaling mogen activiteiten worden uitgevoerd (zie artikel 13.12 Ow).

NIET FINANCIËLE ASPECTEN

- Niet-financiële aspecten (fasering, locatie-eisen, woningbouwcategorieën)
 - Afdeling 6.4 van de Wro (en hoofdstuk 12 Ow) bevatte mogelijkheden om in het exploitatieplan te voorzien in niet-financiële aspecten zoals fasering, koppelingen tussen werken, locatie-eisen voor het bouw- en woonrijp maken, inrichtingseisen ten aanzien van de kwaliteit van de inrichting van de openbare ruimte en de nutsvoorzieningen en woningbouwcategorieën;
 - Hoofdstuk 4 Ow: regelen in omgevingsplan, als regels hierover noodzakelijk zijn in het belang van de fysieke leefomgeving en met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

FINANCIËLE BIJDRAGEN

- Onder de Ow zijn 2 soorten financiële bijdragen denkbaar:
 1. Financiële bijdragen in een anterieure overeenkomst
 - Voorheen: artikel 6.24 lid 1 Wro;
 - Onder de Ow: artikel 13.22 Ow: financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied;
 2. Financiële bijdragen in een omgevingsplan
 - Nieuw
 - Publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen voor ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving

FINANCIËLE BIJDAGEN ONTWIKKELINGEN GEBIED (PRIVAATRECHTELIJK)

- Bijdragen voor ontwikkelingen buiten het gebied waar de ontwikkeling plaatsvindt;
- Via overeenkomst (artikel 13.22 Ow);
- Gaat om bijdragen voor activiteiten ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit en realisatie van maatschappelijke functies;
- Onderbouwing vastleggen in omgevingsvisie of programma;
- Artikel 8.20 Ob bevat een limitatieve lijst met categorieën van activiteiten aan waarover kan worden gecontracteerd (dit is nieuw t.o.v. art. 6.24 Wro);
- Functionele samenhang vereist;
- Voorwaarde: bekostiging niet op een andere manier verzekerd.

FINANCIËLE BIJDAGEN ONTWIKKELINGEN GEBIED (PRIVAATRECHTELIJK)

- Voor welke activiteiten mogelijk? Staat in artikel 8.20 Ob:

1. Alle aangewezen bouwactiviteiten;
2. 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;
 4. handelsreclame; of
 5. recreatie;

FINANCIËLE BIJDAGEN ONTWIKKELINGEN GEBIED (PRIVAATRECHTELIJK)

(vervolg)

3. Een gebruikswijziging voor:

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.

FINANCIËLE BIJDAGEN ONTWIKKELINGEN GEBIED (PRIVAATRECHTELIJK)

Betaalplanologie niet toegestaan:

Rb Noord-Holland, 30 augustus 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:7279 (Koggenland)

- Anterieure overeenkomst ook mogelijk indien geen sprake is van een aangewezen bouwplan;
- Rb: betaalplanologie als aantoonbaar meer en substantieel hogere kosten worden bedongen dan mogelijk is in exploitatieplan

ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2950 (Buitengebied Mulligen, Oldebroek)

- Vereveningsbijdrage omdat bestemmen tot reguliere woning van recreatiewoning afbreuk zou doen aan noodzakelijk aanbod toeristische recreatiewoningen toegestaan

ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1239 (Middenbeemster)

- Realisatie parkeerplaatsen (afwijking BP), anterieure overeenkomst: kosten ambtelijke inzet
- Afdeling: geen ruimtelijke samenhang tussen realisatie parkeerplaatsen en bestedingsdoel bijdrage
- Bijdrage in gemeentelijke apparaatskosten dient immers geen ruimtelijk relevant belang

PUBLIEKRECHTELIJK AFDWINGBARE BIJDRAGE

- Financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied in het publiekrechtelijke spoor (zie: artikel 13.23 en 13.24 Ow);
- Publiekrechtelijk afdwingbare bijdrage aan ontwikkelingen die op zichzelf niet voldoen aan ppt-criteria;
- Basis in het omgevingsplan is vereist;
- Functionele samenhang met activiteit waaraan bijdrage wordt geleverd, welke samenhang in omgevingsplan, omgevingsvisie of programma wordt gemotiveerd;
- Alleen mogelijk in geval van aangewezen activiteit (als bedoeld in artikel 8.13 Ob);
- Omgevingsplan moet voorzien in periodieke verantwoording achteraf van de besteding van bijdragen.

PUBLIEKRECHTELIJK AFDWINGBARE BIJDRAGE

- De categorieën ontwikkelingen waarvoor een financiële bijdrage kan worden verhaald staan in artikel 8.21 Ob:
 - a. Wijziging van de inrichting van het landelijk gebied ter verbetering van landschappelijke waarden;
 - b. Aanleg of wijziging van gebieden voor de bescherming van natuur, waaronder maatregelen ter vermindering van stikstofdepositie;
 - c. Aanleg van infrastructuur voor verkeers- en openbaar vervoer netwerken van gemeentelijk of regionaal belang;
 - d. Aanleg van recreatievoorzieningen die behoren tot de gemeentelijke of regionale groenstructuur, waaronder in elk geval parken en recreatiegebieden;
 - e. Ontwikkelingen om een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad te bereiken;
 - f. Stedelijke herstructurering.

OVERGANGSRECHT

- Exploitatieplannen gelden op grond van artikel 4.6 lid 1 onder m Invoeringswet Ow als deel van het omgevingsplan;
- Als voor inwerkingtreding Ow een ontwerp exploitatieplan ter inzage is gelegd, maar nog niet in werking getreden, blijft het oude recht van toepassing tot het plan van kracht is (artikel 4.6 lid 2 Invoeringswet Ow);
- Het oude recht blijft ook van toepassing op een beroep tegen een exploitatieplan tot dit plan onherroepelijk is (artikel 4.6 lid 3 Invoeringswet Ow);
- Artikel 4.112 Invoeringswet Ow: eerbiedigende werking van reeds gesloten grondexploitatieovereenkomsten. Het oude recht blijft van toepassing op een overeenkomst als bedoeld in artikel 6.24 Wro als die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is gesloten:

Artikel 4.112 (eerbiedigende werking grondexploitatieovereenkomst)

Het oude recht blijft van toepassing op een overeenkomst als bedoeld in artikel 6.24 van de Wet ruimtelijke ordening als die voor de inwerkingtreding van artikel 12.4 van de Omgevingswet is gesloten.

OVERGANGSRECHT

- Artikel 1.6 Vangnetregeling Omgevingswet bevat regeling over eindafrekening;
- Aanleiding: onder Ow is wettelijke regeling over de eindafrekening vervallen;
- Regels uit exploitatieplannen worden aangemerkt als regels als bedoeld in artikel 13.14 Ow (kostenverhaal met tijdvak);
- Voor zover het omgevingsplan nog geen regels over de eindafrekening bevat, moet het college binnen drie maanden na uitvoering van de in het exploitatieplan voorziene werken, werkzaamheden en maatregelen een afrekening overeenkomstig artikel 6.20 van de Wro, zoals dat luidde voor inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Vragen? Neem contact op!



Marie-Anna Bullens
m.bullens@hekkelman.nl
024 - 382 83 82



Tycho Lam
t.lam@hekkelman.nl
024 - 382 83 38