

Kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling

1^e druk

Kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling

1^e druk

dr. mr. J. van den Hof



Berghauser Pont Publishing

www.berghauserpont.nl

1^e druk: juni 2020

ISBN: 9789492952363

NUR: 823

© 2020 Berghauser Pont Publishing



Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg besteed is, aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor eventuele (druk) fouten en onvolledigheden, noch voor gevolgen hiervan.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means, without the publishers prior written permission.

Inhoud

Introductie		IX
1	Kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Aanvullingswet grondeigendom	2
1.3	Doelstellingen Aanvullingswet	3
1.4	Rechtsbescherming	4
2	Contractsvrijheid	7
2.1	Anterieure overeenkomst Wro	7
2.2	Primaat privaatrechtelijk kostenverhaal	9
2.3	Posteriere overeenkomst	10
2.4	Geen overeenkomst	11
2.5	Schaduwwerking kostensoortenlijst	11
3	Regels inzake het kostenverhaal	15
3.1	De huidige regeling in de Wro	15
3.2	Omgevingswet (2016)	15
3.3	Omgevingswet (2020)	17
4	Methode kostenverhaal	19
4.1	Wro en Omgevingswet (2016)	19
4.2	Omgevingswet (2020)	21
4.3	Discussie over kostentoedeling	23
4.4	Inbrengwaarde	25
5	Kostenverhaal transparant	29
5.1	Het systeem onder de Wro	29
5.2	Omgevingswet (2016)	29
5.3	Omgevingswet (2020)	30
5.4	Duidelijkheid over bijdrage	32
5.5	Ontwikkeling met en zonder tijdvak	34

6	Te verhalen kosten	37
6.1	Kostenverhaalsactiviteiten	37
6.2	Afzien van kostenverhaal	39
6.3	Kostensoortenlijst	41
6.4	Huidige plankostenregeling	42
6.5	Omgevings- en Aanvullingsregeling	43
6.6	Reacties op concept Aanvullingsregeling	45
7	Inbrengwaarde en macro-aftopping	47
7.1	Inbrengwaarde	47
7.2	Macro-aftopping	48
8	Financiële bijdragen	51
8.1	Het private spoor	51
8.2	Het publieke spoor	54
9	Afrekening	59
9.1	Eindafrekening	59
9.2	Voorwaarden eindafrekening	60
10	Tot slot	63
10.1	Tot slot	63
11	Bijlagen	65

Introductie

Het voorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet¹ is op 10 maart 2020 door de Eerste Kamer aangenomen. Daarmee gaan Afdeling 13.6 en 13.7 van de Omgevingswet² het verhaal van de kosten die de overheid maakt in het kader van gebiedsontwikkeling regelen. Deze kosten worden gedragen door eigenaren en initiatiefnemers die profiteren van een door de overheid gecreëerde bouwmogelijkheid.

Afdeling 13.6 en 13.7 van de Omgevingswet hebben een voorgeschiedenis die in de eerste periode (2015-2018) wordt gekenmerkt door het zoeken naar oplossingen voor kostenverhaal in tijden van crisis, toen 'organische' gebiedsontwikkeling het toverwoord was. Kostenverhaal moest tot een minimum worden beperkt. Toen de economie aantrok en er weer geld verdiend werd in gebiedsontwikkeling kwam ook de discussie over bijdragen 'ruimtelijke ontwikkeling' weer op gang, resulterend in een – aangenomen– amendement dat dit (ook) publiekrechtelijk mogelijk maakt.

Voor een goed begrip van de betekenis van kostenverhaal ten bate van gebiedsontwikkeling wordt in dit boek de parlementaire geschiedenis van het wetgevingstraject uitvoerig behandeld. Het boek heeft daarom meer het karakter van een studieboek dan van een handboek voor de professionele beroepspraktijk. Het ligt wel in de bedoeling om de toepasbaarheid voor de praktijk in volgende uitgaven verder te ontwikkelen door ervaringen met de toepassing van de Omgevingswet en nieuwe jurisprudentie ten aanzien van grondeigendom te analyseren en te duiden. Deze bijdrage over kostenverhaal geeft een inkijkje in het consultatie- en wetgevingsproces dat heeft geleid tot de Aanvullingswet die nu door de Eerste Kamer is aangenomen. Het laat zien waarover de discussies gingen tussen kabinet en parlement, hoe maatschappelijke organisaties als VNG en NEPROM invloed probeerden uit te oefenen en wat dit betekent

1 Kamerstukken I 2019/20, 35 133 A (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet).

2 In deze bijdrage wordt nog verwezen naar de Aanvullingswet. Na de invoering van de Omgevingswet zal verwezen worden naar Afdeling 13.6 van de Omgevingswet.

voor de uitwerking van de regels voor kostenverhaal in het Aanvullingsbesluit en de Aanvullingsregeling³.

Dit boek over kostenverhaal met de Omgevingswet moet dan ook worden gezien als een momentopname (per 1 mei 2020⁴) in de juridische ontwikkeling van het stelsel van kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling in het kader van de Omgevingswet. De wet is er, nu de uitwerking en de jurisprudentie nog. Welke uitspraken c.q. constante jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak zal na inwerkingtreding van de Omgevingswet standhouden en waar gaat het roer om?

In het wetgevingsproces is in ieder geval al wel een duidelijke richting zichtbaar, die van vereenvoudiging en flexibiliteit. Kostenverhaal en niet-financiële regels over grondexploitatie worden gescheiden. Kostenverhaal ‘verhuist’ zoals vermeld naar het financiële hoofdstuk in de Omgevingswet en regels met betrekking tot uitvoering van werken en werkzaamheden, fasering en woningbouwcategorieën vormen straks een geïntegreerd onderdeel van het stelsel van regels binnen het omgevingsplan. De rechtsbescherming tegen exploitatieregels is daarmee ook gekoppeld aan de rechtsbescherming tegen de rechtsfiguur waarvan deze regels en voorschriften deel uitmaken.

3 Een aantal onderdelen van de tekst is overgenomen uit de toelichtingen bij de ontwerp Aanvullingswet, het ontwerp Aanvullingsbesluit, het Omgevingsbesluit en de ingediende amendementen.

4 Van kracht is de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (2020; noot 1), het Omgevingsbesluit (2018; Staatsblad 2018, 290) en de Omgevingsregeling (Staatscourant 2019, 56288). Het ontwerp Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet is in het kader van de voorhangprocedure naar de Kamers gestuurd (2019; Kamerstukken II, 2019/20, 35 133, nr. 37) en de Aanvullingsregeling grondeigendom Omgevingswet is voor consultatie gepubliceerd (2019; <https://www.internetconsultatie.nl/aanvullingsregelinggrondeigendom>).