



## Memo

Van Thei Claessen  
Sector/afdeling RU/Plannen en Projecten  
Tel. (0475) - 359 243  
Datum 15 september 2016  
Betreft Consultatie Aanvullingswet grondeigendom (Omgevingswet)

---

Op 1 juli 2016 is het ontwerp van de Aanvullingswet grondeigendom gepubliceerd voor een internetconsultatie. Tot 16 september 2016 kunnen reacties worden ingediend.

Via deze aanvullingswet worden verschillende instrumenten voor grondeigendom toegevoegd aan de Omgevingswet. Daarnaast bevat deze aanvullingswet een aangepaste regeling voor kostenverhaal.

Onderstaand enkele aandachtspunten met betrekking tot het kostenverhaal.

In het huidige hoofdstuk 12 van de Omgevingswet is een regeling over het kostenverhaal opgenomen. In de Omgevingswet is de regeling uit de Wet ruimtelijke ordening in de basis overgenomen.

Bij de behandeling van de Omgevingswet is door de Tweede Kamer een motie aangenomen, waarin de regering is verzocht om na te gaan of de bepalingen uit deze wet over de grondexploitatie aanvulling of herziening behoeven om de werking in de praktijk te verbeteren. Deze motie is aanleiding om nu in de aanvullingswet een aangepaste regeling voor kostenverhaal op te nemen.

Doel hiervan is om:

- de bestuurslasten voor de overheid te verminderen;
- de regeling beter geschikt te maken voor uitnodigingsplanologie (en organische gebiedsontwikkeling);
- initiatiefnemers en eigenaren vooraf meer duidelijkheid te geven.

Afgezet tegen de doelstelling van de regeling in de aanvullingswet moet worden geconstateerd, dat dit eerder een verslechtering is ten opzichte van de regeling zoals opgenomen in de Omgevingswet.

Onderstaand enkele opmerkingen op het ontwerp van de aanvullingswet:

1. In de huidige wetgeving staat het belang van het totale gebied waarbinnen een ontwikkeling gaat plaatsvinden voorop. Daardoor is het ook mogelijk dat kosten naar draagkracht van de nieuwe ruimtelijke functies over het totale gebied worden verdeeld. Dat betekent dat percelen met een hogere opbrengstpotentie naar rato meer bijdragen dan percelen met een wat lagere opbrengstpotentie. Deze basisgedachte waarop de huidige regeling voor het kostenverhaal is gebaseerd levert in de praktijk geen knelpunten op.  
Op grond van artikel 13.11, lid 2, van de aanvullingswet kan worden geconcludeerd dat met de hiervoor genoemde basisgedachte wordt gebroken. In dit lid worden de termen "de activiteit of samenhangende activiteiten" gehanteerd. De hantering van deze termen duidt erop, dat niet meer

het totale exploitatiegebied wordt bedoeld, maar onderdelen daarvan.

Dat zal in de praktijk betekenen, dat gemeenten moeten gaan onderbouwen welke kosten aan welke percelen binnen een gebied en in welke mate kunnen worden toegerekend. Per perceel zal dan een onderbouwing moeten plaatsvinden. Als niet alle percelen in gelijke mate voordeel hebben zal dan ook nog eens per perceel een andere berekening moeten worden opgesteld. Dat leidt ongetwijfeld tot hogere bestuurslasten en staat daarmee haaks op de doelstelling van de nieuwe regeling.

2. In artikel 13.11, leden 3 en 4, van de aanvullingswet is een regeling opgenomen, dat in bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen van kostenverhaal kan worden afgezien. Daarbij kan worden bepaald, dat hiertoe alleen kan worden besloten als kostenverhaal niet doelmatig is.  
Door het hanteren van de term “niet doelmatig” is volstrekt onduidelijk wat met deze bepaling wordt bedoeld. Dit zal in de praktijk leiden tot veel vragen en discussies met marktpartijen. Ook dat zal leiden tot hogere bestuurslasten en leidt zeker niet tot meer duidelijkheid vooraf voor marktpartijen.  
Beter zou het zijn om deze uitzonderingsgevallen duidelijk te benoemen, zoals ook nu het geval in artikel 6.2.1a van het Besluit ruimtelijke ordening.
3. Voor het kostenverhaal kan een overeenkomst worden aangegaan (artikel 13.13, lid 1). Dat is op grond van de huidige regelgeving ook mogelijk. In de praktijk blijkt, dat het grootste gedeelte van het kostenverhaal plaatsvindt op basis van een dergelijk overeenkomst. Dat deze mogelijkheid wordt gehandhaafd is dus ook logisch.  
Op grond van de huidige wettelijke regeling zijn de criteria proportionaliteit, profijt en toerekenbaarheid formeel gezien niet van toepassing op anterieure overeenkomsten. Weliswaar zullen deze criteria ongetwijfeld een schaduwwerking hebben op het kostenverhaal op basis van een anterieure overeenkomst, het biedt voor gemeenten (en ook de marktpartijen) wel mogelijkheden tot maatwerkafspraken.  
Alhoewel dat uit de tekst van de aanvullingswet nergens met zoveel woorden blijkt, wordt in de toelichting de suggestie gewekt, dat deze criteria ook van toepassing zullen worden op het kostenverhaal op basis van overeenkomsten.  
Dat leidt tot een verslechtering ten opzichte van de huidige situatie, omdat daardoor de vrijheid om maatwerkafspraken te maken aan banden wordt gelegd. Organische gebiedsontwikkeling vraagt juist om een stuk flexibiliteit om maatwerkafspraken te kunnen maken.
4. In artikel 13.14, lid 1, van de aanvullingswet wordt een tweetal methodes genoemd om de kosten te verdelen:
  - naar rato van de opbrengstpotentie van de percelen binnen een exploitatiegebied;
  - naar rato van het profijt dat de percelen binnen een exploitatiegebied hebben.Uit de formulering kan worden opgemaakt dat beide methodes kunnen worden toegepast, zonder dat een van beide een voorkeur krijgt. Op het eerste gezicht lijkt dat inderdaad te leiden tot meer flexibiliteit. De praktijk zal echter anders uitpakken.  
Omdat een opbrengst heel iets anders is dan het hebben van profijt, kunnen de uitkomsten van beide methoden totaal verschillend uitpakken. Zo kan een perceel met een hoge opbrengstpotentie weinig of geen profijt hebben van een bepaalde voorziening. De uitkomsten van beide methoden kunnen dus voor verschillende partijen totaal anders uitpakken. Het is zelfs denkbaar, dat binnen een en hetzelfde plangebied voor het ene perceel de eerste methode het gunstigste is en voor het andere perceel de tweede methode.  
Deze regeling is dus ongewenst. Het leidt alleen maar tot veel discussies met marktpartijen,

omdat de ene beter af zal zijn met de eerste methode en de andere met de tweede methode. Het zal voor gemeenten uitermate lastig, zo niet onmogelijk, zijn om een keuze op een zodanig wijze te onderbouwen dat alle betrokken partijen zich daarin kunnen vinden.

Ook dit onderdeel van de wet leidt dus tot hogere bestuurslasten en zeker niet tot meer duidelijkheid vooraf voor marktpartijen.

Om dit te voorkomen zou het beter zijn de huidige systematiek te handhaven en oplossingen te zoeken in meer en betere mogelijkheden om maatregelen gefaseerd te realiseren, evenals het daaraan gekoppelde kostenverhaal. Dat zijn juist elementen om de flexibiliteit binnen het kostenverhaal te bereiken, die nodig is in het kader van de organische gebiedsontwikkeling.