

Kostenverhaal en financiële bijdragen onder de Omgevingswet

**mr. E.J.M. (Els) Le Large, mr. E. (Evelien) Braad,
C.M.G. (Karen) Ammerlaan MSc, mr. dr. G.M. (Berthy) van
den Broek, mr. L.M.W. (Laura) van Moorsel**

Kostenverhaal en financiële bijdragen onder de Omgevingswet



Kostenverhaal en financiële bijdragen onder de Omgevingswet

mr. E.J.M. Le Large e.a.

Eerste druk, mei 2025

© Berghauser Pont Publishing, Amsterdam, 2025

www.berghauserpont.nl

ISBN: 9789493376281

NUR: 823



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 enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No parts of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

Voorwoord

De Omgevingswet brengt aanzienlijke veranderingen met zich mee op het gebied van kostenverhaal en financiële bijdragen. Dit boek is geschreven met het doel om deze complexe en uitgebreide materie toegankelijk te maken voor een breed scala aan professionals, waaronder met name planeconomen, juristen en beleidsadviseurs. Elk van deze disciplines speelt een cruciale rol in de toepassing en uitvoering van dit onderdeel van de Omgevingswet en het is van groot belang dat zij de wettelijke regeling goed begrijpen en kunnen toepassen in hun dagelijkse praktijk.

Dit boek beoogt niet om een diepgaande juridische analyse te geven van de wettelijke regeling over kostenverhaal en financiële bijdragen. Het biedt wel een overzichtelijke en praktische uitleg die voor alle betrokken disciplines nuttig is. Door de diverse aspecten van de regeling ten aanzien van het kostenverhaal en financiële bijdragen systematisch te behandelen, beoogt dit boek praktische handvatten te bieden en daarmee een waardevolle bron van informatie te zijn voor iedereen die betrokken is bij ruimtelijke ontwikkelingen. We hopen dan ook dat dit boek bijdraagt aan een beter begrip en een effectieve toepassing van het instrumentarium ten aanzien van kostenverhaal en financiële bijdragen onder de Omgevingswet door zowel overheden als private initiatiefnemers.

Wij zijn veel dank verschuldigd aan de heer J. van den Brand (*Van den Brand Grondbeleid bv*) omdat hij het concept van dit boek van waardevol en doorwrocht commentaar heeft voorzien. Zijn opmerkingen en suggesties alsook de prettige gesprekken met de heer Van den Brand, zijn van onschatbare waarde geweest en hebben bijgedragen aan de verbetering van de inhoud. Hoewel wij zijn opmerkingen hebben verwerkt, nemen wij als auteurs de volledige verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit boek.

Wetswijzigingen na 1 april 2025 zijn niet meer verwerkt in de kopij van dit boek.

*Els Le Large, Karen Ammerlaan, Evelien Braad, Berthy van den Broek,
Laura van Moorsel, april 2025*

Inhoudsopgave

Voorwoord	V
Inleiding	1
1 Hoofddlijn van de regeling over kostenverhaal en financiële bijdragen onder de Omgevingswet	3
1.1 Inleiding	3
1.2 Het wettelijke systeem voor kostenverhaal op hoofdlijnen	3
1.2.1 Verplichting tot kostenverhaal te komen, verbod activiteiten te verrichten, afzien van kostenverhaal	3
1.2.2 'Aangewezen activiteiten' en kostensoorten	4
1.2.3 Kostenverhaal via privaatrecht leidend: kostenverhaal bij overeenkomst	4
1.2.4 Kostenverhaal via het publiekrechtelijke spoor	5
1.2.5 Kostenverhaalsactiviteiten	5
1.2.6 Kostenverhaalsgebied	6
1.2.7 Kostensoorten	6
1.2.8 De criteria waaraan kostenverhaal moet voldoen (de 'PPT-criteria')	7
1.3 Stappenplan bepalen kostenverhaalverplichting	8
1.4 Het wettelijke systeem voor financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied	10
1.4.1 Wat verstaan we onder 'financiële bijdragen'?	10
1.4.2 Het privaatrechtelijke spoor: de financiële bijdrage op grond van wilsovereenstemming in een overeenkomst	10
1.4.3 Het publiekrechtelijke spoor: de publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage in het omgevingsplan	11
1.5 Overzicht regeling van financiële bijdragen in de Omgevingswet	13
2 Relatie met de kerninstrumenten uit de Omgevingswet	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Omgevingsvisie en programma	16
2.2.1 Doel en inhoud van de omgevingsvisie	16
2.2.2 Doel en inhoud van het programma	16
2.2.3 De omgevingsvisie en het programma in relatie tot financiële bijdrage	17

2.3	Omgevingsplan, omgevingsvergunning en projectbesluit	18
2.3.1	Doel en inhoud van het omgevingsplan	18
2.3.2	Doel en inhoud van de omgevingsvergunning	20
2.3.3	Doel en inhoud van het projectbesluit	21
2.3.4	Regels over kostenverhaal in het omgevingsplan, projectbesluit en BOPA	22
2.3.5	Regels over de financiële bijdrage in het omgevingsplan	25
2.3.6	De kostenverhaalsbeschikking	26
3	Grondbeleid in relatie tot kostenverhaal en financiële bijdragen	29
3.1	Inleiding	29
3.2	Regie via grondbeleid	29
3.3	Zelfrealisatierecht	30
3.4	Vormen van grondbeleid	30
3.4.1	Actief grondbeleid	30
3.4.2	Faciliterend grondbeleid	31
3.4.3	Participerend grondbeleid	33
3.4.4	Voor- en nadelen grondbeleidsvorm	35
3.5	Instrumenten grondbeleid	36
3.5.1	Grondverwerving	36
3.5.2	Gronduitgifte	40
3.5.3	Stedelijke kaveldruil	41
3.5.4	Opstalrecht	42
3.5.5	Grondprijnsbeleid	43
4	Ontwikkelstrategieën voor gebiedsontwikkeling in relatie tot kostenverhaal en financiële bijdragen	45
4.1	Inleiding	45
4.2	Zelfrealisatie door de grondeigenaar	45
4.2.1	Toelichting	45
4.2.2	Hoe vindt kostenverhaal bij deze strategie plaats?	45
4.3	Bouwclaim- en bouwclaim-lightmodel	46
4.3.1	Toelichting	46
4.3.2	Hoe vindt kostenverhaal in deze strategie plaats?	47
4.4	Publiek-private samenwerking	47
4.4.1	Toelichting	47
4.4.2	Hoe vindt kostenverhaal in deze strategie plaats?	48
4.5	Gemeentelijke of provinciale exploitatie	49
4.5.1	Toelichting	49
4.5.2	Hoe vindt kostenverhaal in deze strategie plaats?	50

5	Kernbegrippen uit de wettelijke regeling ten aanzien van kostenverhaal toegelicht	51
5.1	Inleiding	51
5.2	Plicht tot kostenverhaal, verbod tot uitvoering, afzien van kostenverhaal	51
5.3	Kostenverhaalplichtige activiteiten (kostendragers)	52
5.4	De PPT-criteria	54
5.4.1	Inleiding	54
5.4.2	Het criterium toerekenbaarheid	54
5.4.3	Het criterium profijt	56
5.4.4	Het criterium proportionaliteit	56
5.4.5	Voorbeeld van toepassing van de PPT-criteria	57
5.5	Kostensoorten	58
5.5.1	Aangewezen kostensoorten: de kostensoortenlijst	58
5.5.2	Twee tabellen in bijlage IV Ob	59
5.5.3	Toelichting per kostensoort	60
5.5.4	Kostensoort uitgelicht: de plankosten	66
5.5.5	Kostensoort uitgelicht: de inbrengwaarde	73
5.6	Kostenverhaalsgebied	77
5.6.1	Aanwijzing	77
5.6.2	Begrenzing	77
5.6.3	Relatie met privaatrechtelijk kostenverhaal	78
5.6.4	Werking van kostenverhaalsgebied	78
5.7	Grenzen aan het kostenverhaal	79
5.7.1	Vindplaats	79
5.7.2	Grens bij kostenverhaal met tijdvak: 'macroaftopping'	79
5.7.3	Grens bij kostenverhaal zonder tijdvak: de waardevermeerderingstoets	80
5.7.4	Onvoldoende opbrengst	84
6	Kostenverhaal via het privaatrechtelijke spoor	85
6.1	Inleiding	85
6.2	Aandachtspunten voor overheden bij het sluiten van overeenkomsten	85
6.3	Overzicht overeenkomsten in Ow	86
6.3.1	Overeenkomst over kostenverhaal ex artikel 13.13 Ow	86
6.3.2	Overeenkomst over een vrijwillige financiële bijdrage ex artikel 13.22 Ow	87
6.3.3	Overeenkomst over de afdwingbare financiële bijdrage als bedoeld in artikel 13.23 Ow	87
6.3.4	De overeenkomst terzake nadeelcompensatie	88
6.3.5	Samenloop van onderwerpen in een overeenkomst	88

6.4	Kostenverhaal via anterieure overeenkomst	89
6.4.1	Inleiding	89
6.4.2	Reikwijdte van privaatrechtelijk kostenverhaal in een anterieure overeenkomst	90
6.4.3	Geen 'betaalplanologie'	91
6.4.4	Contractvrijheid met mate	92
6.4.5	Bouwverbod, betalingsregeling en eindafrekening	93
6.4.6	Overige onderwerpen in een anterieure overeenkomst	94
6.4.7	Aandachtspunten	94
6.4.8	Partijen, vorm, procedure, openbaarheid	97
6.4.9	Checklist anterieure overeenkomst	99
6.4.10	Handhaving kostenverhaalafspraken bij overeenkomst	99
6.5	Kostenverhaal via posterieure overeenkomst	100
6.5.1	Inleiding	100
6.5.2	Verschil met anterieure overeenkomst	101
6.5.3	Overige onderwerpen in de overeenkomst	102
6.5.4	Partijen, vorm, procedure, openbaarheid	102
6.5.5	Checklist posterieure overeenkomst	103
6.5.6	Handhaving kostenverhaalafspraken bij overeenkomst	103
7	Kostenverhaal via het publiekrechtelijk spoor	105
7.1	Inleiding	105
7.2	Twee methoden van kostenverhaal	106
7.2.1	Organische gebiedsontwikkeling en integrale gebiedsontwikkeling	106
7.2.2	Toelichting op hoofdlijnen op de twee methoden van kostenverhaal: met tijdvak en zonder tijdvak	108
7.2.3	Keuze maken tussen de beide methoden van kostenverhaal	110
7.2.4	Overwegingen en aandachtspunten bij het maken van de keuze tussen de twee methoden van kostenverhaal	110
7.2.5	Rekenvoorbeeld	116
7.2.6	Tussentijds wijzigen van methode mogelijk?	119
7.3	Kostenverhaal met tijdvak	120
7.3.1	Op te nemen kostenverhaalsregels in het ruimtelijk besluit	120
7.3.2	Verhaalbare kostensoorten bij deze methode	120
7.3.3	Begrenzing kostenverhaal (macroaftopping)	120
7.3.4	Verrekening van werken uitgevoerd door de grondeigenaar	121
7.3.5	Stappenplan opzetten kostenverhaal met tijdvak	121
7.4	Kostenverhaal zonder tijdvak	122
7.4.1	Op te nemen kostenverhaalsregels in het ruimtelijk besluit	122

7.4.2	Verhaalbare kostensoorten	123
7.4.3	Begrenzing kostenverhaal (waardevermeerderingstoets en kostenplafond)	123
7.4.4	Verrekening van werken uitgevoerd door de grondeigenaar	126
7.4.5	Stappenplan toepassing van deze methode	126
7.4.6	Berekening kostenverhaalsbijdragen in deze methode	127
7.5	Kostenverhaalregels in het omgevingsplan	128
7.5.1	Inleiding	128
7.5.2	Relatie anterieure overeenkomst	128
7.5.3	Moment van vaststellen kostenverhaalregels	129
7.5.4	Herziening, actualisatie en intrekking van kostenverhaalregels in een omgevingsplan	129
7.5.5	Rechtsbescherming en openbaarheid	130
7.6	Kostenverhaalsvoorschriften in BOPA	132
7.7	Kostenverhaalregels of kostenverhaalsvoorschriften via projectbesluit	132
7.8	Beleidsregels over kostenverhaal	133
7.9	De kostenverhaalsbeschikking (beschikking bestuurlijke geldsom)	134
7.9.1	Inleiding	134
7.9.2	Aanvraag	135
7.9.3	Aanvraagvereisten	135
7.9.4	Aanhouding kostenverhaalsbeschikking	136
7.9.5	Beslistermijn, rechtsbescherming, inwerkingtreding en invordering	137
7.10	Eindafrekening, herberekening en tussentijdse afrekening	138
7.10.1	Eindafrekening	138
7.10.2	De 'tussentijdse eindafrekening' op verzoek	140
7.10.3	Herberekening kostenverhaalsbijdrage en terugbetaling	141
8	Financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied	143
8.1	Inleiding	143
8.2	Overzicht privaatrechtelijk spoor en publiekrechtelijk spoor financiële bijdragen	143
8.3	Financiële bijdrage via een overeenkomst	145
8.3.1	Inleiding	145
8.3.2	Doel vrijwillige financiële bijdrage	146
8.3.3	Afbakening ten opzichte van kostenverhaal	147
8.3.4	Samenhang tussen de activiteiten van de initiatiefnemer en de ontwikkelingen waarvoor de bijdrage wordt gevraagd	147
8.3.5	De bestedingsdoelen (ontwikkelingen van een gebied)	148
8.3.6	Aangewezen activiteiten (kostendragers)	149

8.3.7	Eisen aan de onderbouwing	150
8.3.8	Gebied	150
8.3.9	Bevoegd gezag	151
8.3.10	Openbaarheid	151
8.3.11	Nakoming	151
8.4	Publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage	152
8.4.1	Bijdrageplichtige activiteiten (de 'kostendragers')	152
8.4.2	Aangewezen categorieën ontwikkelingen (de bestedingsdoelen)	153
8.4.3	Afbakening ten opzichte van kostenverhaal	154
8.4.4	Functionele samenhang	157
8.4.5	Niet anderszins verzekerd	159
8.4.6	Hoogte financiële bijdrage	160
8.4.7	Wijze van opleggen van de financiële bijdrage	161
8.4.8	Bevoegd gezag	161
8.4.9	Regels in het omgevingsplan	162
8.4.10	Nakoming	163
8.4.11	Periodieke verantwoording en eindafrekening	163
8.5	Samenloop kostenverhaal en financiële bijdragen	164
8.6	Weigeren aanvraag BOPA mogelijk bij weigering overeenkomst te sluiten over een financiële bijdrage?	164
9	Overgangsrecht	167
9.1	Inleiding	167
9.2	Lopende procedures	167
9.3	Anterieure en posterieure overeenkomsten, vrijwillige financiële bijdrage	169
9.4	Tijdelijk deel van het omgevingsplan	169
9.5	Exploitatieplannen die zijn gekoppeld aan een omgevingsvergunning	170
9.6	Herziening van een exploitatieplan is niet mogelijk	170
9.7	Vrijwillige financiële bijdrage	171

Bijlage I	
~ Checklist onderwerpen anterieure en posterieure overeenkomsten	173
Bijlage II	
~ Stappenplan kostenverhaal met tijdvak	175
Bijlage III	
~ Stappenplan kostenverhaal zonder tijdvak	176
Bijlage IV	177
~ Bijlage IV bij artikel 8.15 Omgevingsbesluit geldend op 1 januari 2025: Kostensoorten (kostenverhaal met en zonder tijdvak)	177
Bijlage V	178
~ Bijlage IV bij artikel 8.15 Omgevingsbesluit geldend op 1 januari 2025: Kostensoorten (kostenverhaal met tijdvak)	178
Begrippen	179
Afkortingen	182
Trefwoordenregister	183
Over de auteurs	187