

Kostenverhaal en financiële bijdragen onder de Ow

Congres Vereniging voor Grondbedrijven

Els Le Large, Laura van Moorsel
12 november 2025



Onderwerpen voor vandaag

1. Kostenverhaal: hoofdlijn van het wettelijke systeem
2. Rol van de kerninstrumenten omgevingsvisie en programma onder de Omgevingswet
3. Verdieping: financiële bijdragen
 - Hoofdlijn privaatrechtelijk spoor
 - Hoofdlijn publiekrechtelijk spoor
 - Aandachtspunten
4. Afsluiting van eerste ronde: opdracht aan tweede ronde

1. Hoofdlijn systeem kostenverhaal



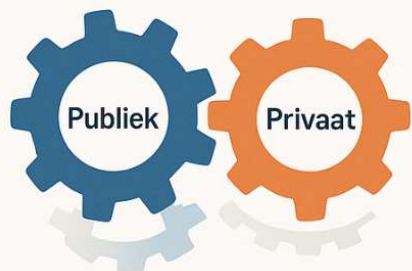
Relatie met ontwikkelstrategieën



Zelfrealisatie



Bouwclaimmodel



PPS



Gemeentelijke exploitatie

Zelfrealisatie private eigenaar:

Toepassing kostenverhaalsregeling uit de Omgevingswet

Bouwclaim, PPS en gemeentelijke exploitatie:

Dekking gemeentelijke kosten via opbrengst koopsom uitgeefbare grond

Algemeen

Regeling uit afdeling 13.6 Ow (uitgewerkt in afdeling 8.4 Ob en hoofdstuk 13 Or)

Verplichting tot kostenverhaal

Verbod activiteiten verrichten

Afzien van kostenverhaal

Twee sporen (pu en pri), voorkeur voor privaatrechtelijk spoor

Alleen kostenverhaal mogelijk bij aangewezen activiteiten (art 8.13 Ob)

Alleen verhaal mogelijk van kostensoorten uit Bijlage IV Ob



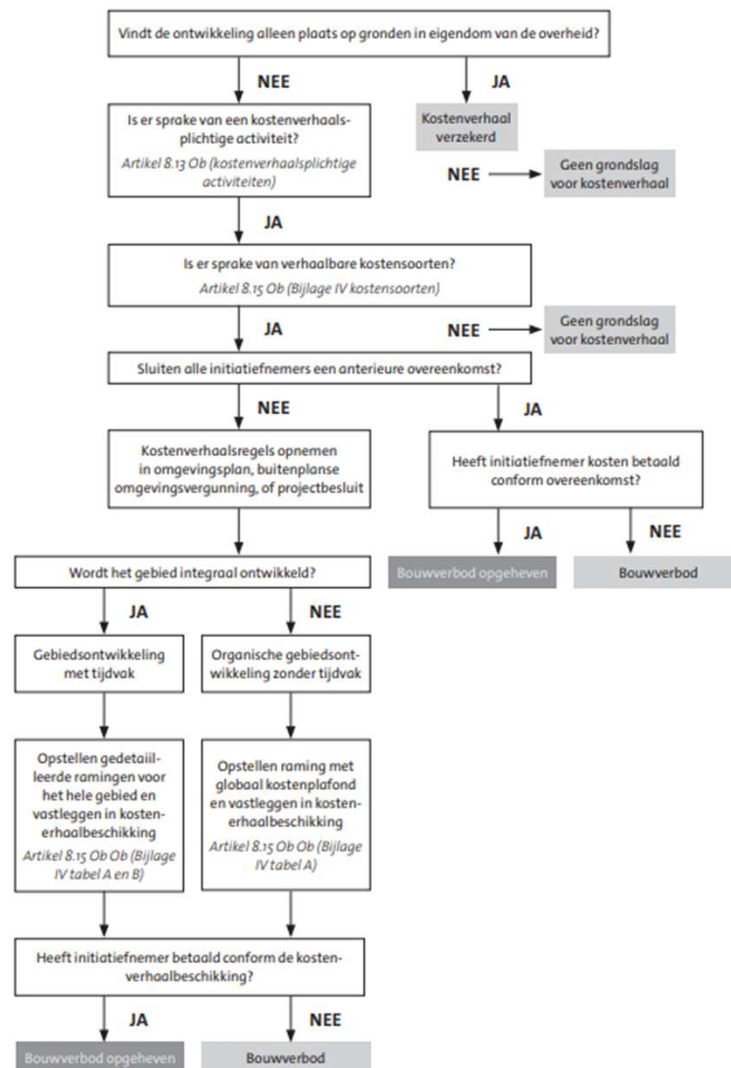
Ook in het
privaatrechtelijk
spoor!

Integrale en organische gebiedsontwikkeling

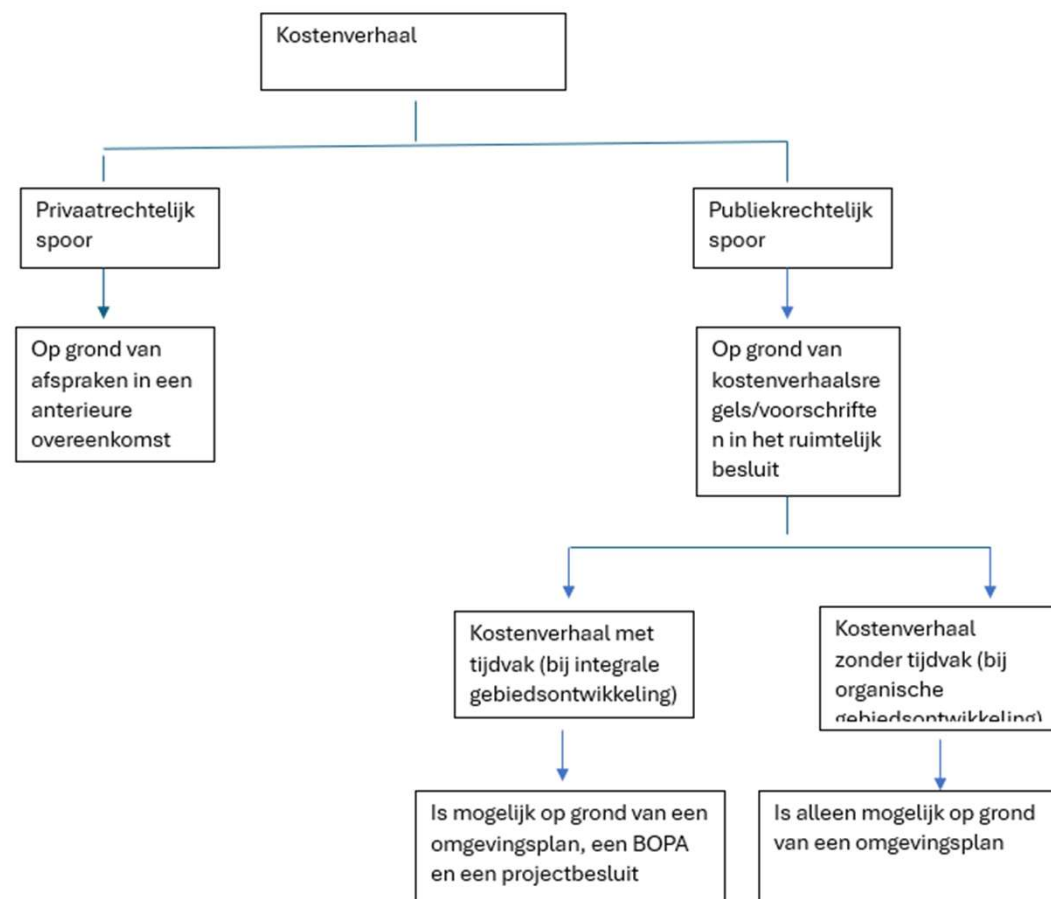
Kenmerk	Integrale gebiedsontwikkeling	Organische gebiedsontwikkeling
Toedeling van functies in het ruimtelijk besluit	Minder globale toedeling van functies, bijvoorbeeld toedeling van een specifieke functie op een locatie	Meer globaal, bijvoorbeeld toedeling van meerdere functies op één locatie
Mate van gemeentelijke sturing	Meer sturing	Minder sturing
Mate van zekerheid over: - Wat wordt ontwikkeld - Door wie - Wanneer - Waar	Meer zekerheid	Minder zekerheid

Schema bepalen mogelijkheid tot kostenverhaal

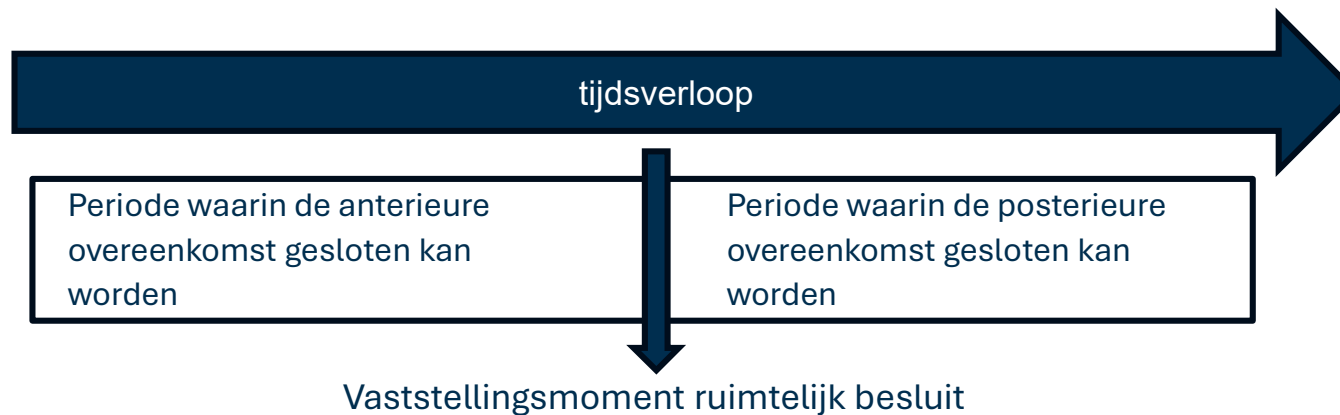
1. STAPPENPLAN KOSTENVERHAALSVERPLICHTING (ARTIKEL 13.11 OW)



Privaatrechtelijk en publiekrechtelijk spoor



Anterieure en posterieure overeenkomst



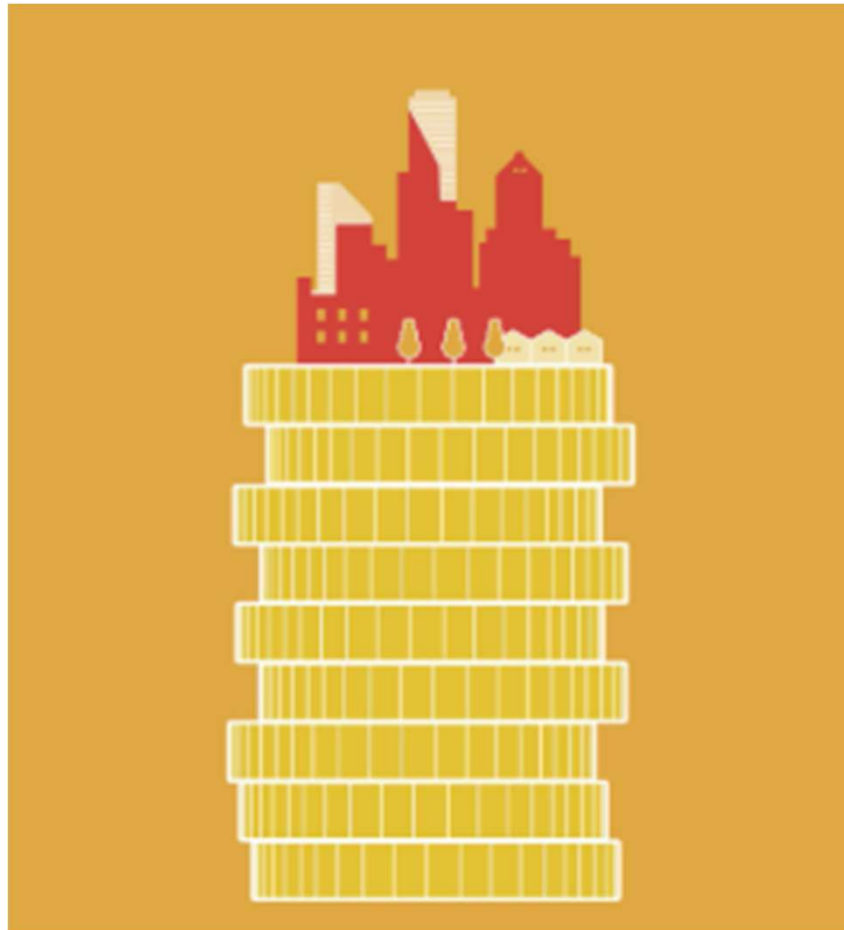
PTP criteria

‘PTP criteria’: artikel 13.11 Ow bepaalt:

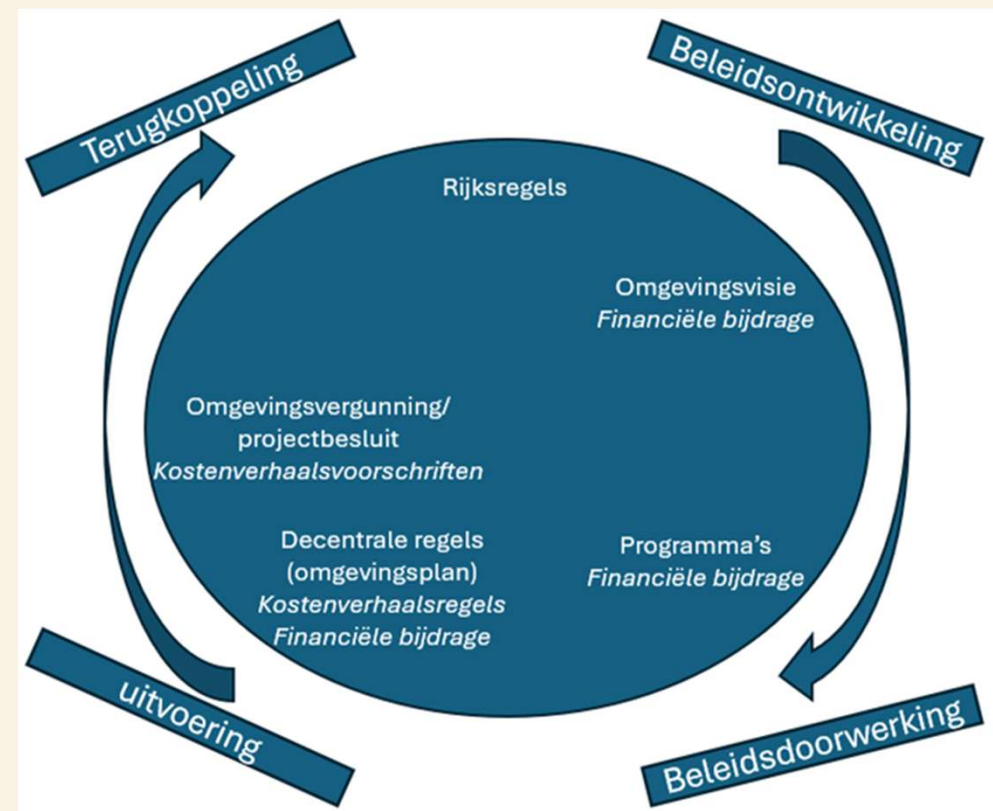
- a. dat de kosten **toerekenbaar** moeten zijn aan het kostenverhaalsgebied;
- b. dat de kosten **proportioneel** moeten zijn in verhouding tot het **profijt** dat het kostenverhaalsgebied van de kostensoorten heeft

Criterium	Toetsing
<i>Toerekenbaarheid</i>	<i>Ja of nee</i>
<i>Profijt</i>	<i>Ja of nee</i>
<i>Proportionaliteit</i>	<i>Percentage van het profijt</i>

2. Rol van de kerninstrumenten omgevingsvisie en programma onder de Omgevingswet



Beleidscyclus en instrumenten Omgevingswet



Omgevingsvisie

Doel: Samenhangende visie op strategisch niveau

- De hoofdlijnen van het voor de fysieke leefomgeving te voeren beleid

Relatie met gebiedsontwikkeling:

- Keuze op hoofdlijnen over de wenselijke ontwikkelingsrichting van diverse delen van het grondgebied

Verschil met structuurvisie onder de Wro:

- Breder bereik omdat het een integraal plan is voor de hele fysieke leefomgeving (inclusief wonen, mobiliteit, milieu, etc.). Structuurvisie beperkte zich tot ruimtelijke ordening.

Programma

Doel

- Uitwerking van het beleid voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving.
- Gericht op de uitvoering en realisatie van de doelen in de omgevingsvisie.

Relatie met gebiedsontwikkeling

- Een programma kan gericht zijn op een bepaald beleidsthema, zoals woningbouw, of een bepaald gebied, zoals inrichting landelijk gebied.

Kenmerken

- Is zelfbindend voor het bestuursorgaan dat het heeft vastgesteld, bevat geen regels voor burgers en bedrijven.
- Kan beleid en maatregelen bevatten, zoals communicatie, samenwerkingsafspraken en financiële instrumenten.

Welke soorten programma's zijn er?

De Omgevingswet onderscheidt vier typen programma's:

- **Verplichte programma's**

Bij wet voorgeschreven

Actieplan geluid (EU-regelgeving), gemeentelijk warmteprogramma (dec. 2027), gemeentelijk volkshuisvestingsprogramma (2026)

- **Onverplichte programma's**

Facultatief, maar Ow stelt regels over deze programma's

Gemeentelijk rioleringsprogramma (vb. uitgebreide voorbereidingsprocedure)

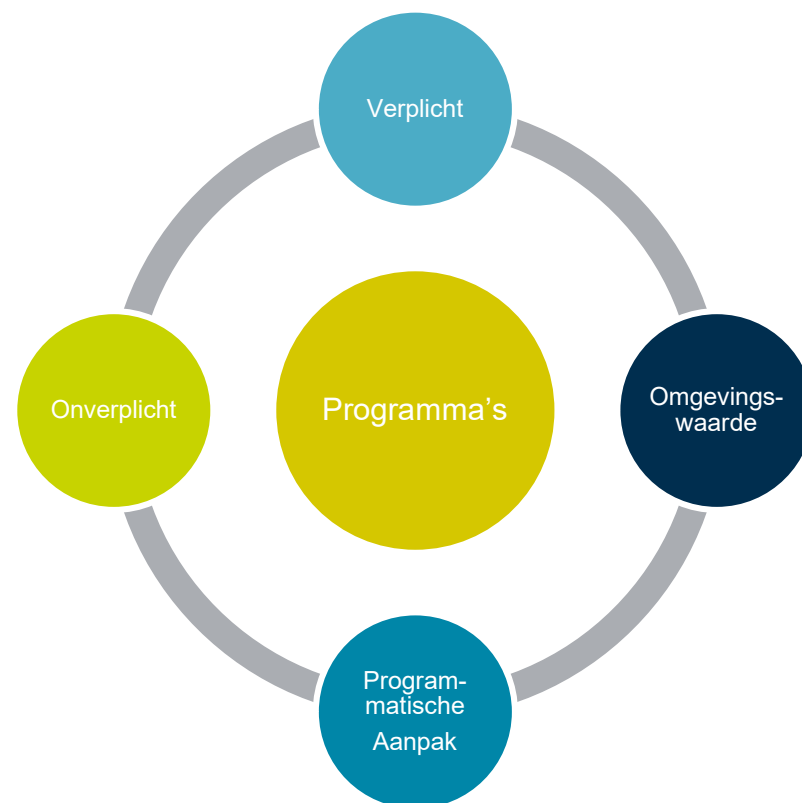
- **Vrijwillige programma's**

Overheden stellen deze naar eigen inzicht op, bijvoorbeeld voor energietransitie of biodiversiteit

- **Programma's met een programmatische aanpak**

Sprake van een combinatie van een programma en regels: gebied, periode, doelstellingen, ontwikkelingen, activiteiten, gevolgen en maatregelen.

Bijvoorbeeld in situaties waarin omgevingswaarden onder druk staan.



Formaliteiten

Artikel 3.4 Ow (vaststellen programma)

“Het college van burgemeester en wethouders, het algemeen bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en Onze Minister die het aangaat kunnen programma’s vaststellen.”

Artikel 3.5 Ow (inhoud programma):

“Een programma bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, voor een of meer onderdelen van de fysieke leefomgeving: a. een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan.”

Artikel 2.2 Ow (afstemming en samenwerking):

“Bestuursorganen kunnen taken en bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen.”

Artikel 10.8 Omgevingsbesluit:

“Bij het vaststellen van een programma wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn”.

Wat in omgevingsvisie en wat in programma?

- In de praktijk onderscheid vaak onduidelijk.
- Beide instrumenten hebben een strategische insteek, maar verschillen in karakter.

Omgevingsvisie is kaderstellend (vastgesteld door de raad) en richt zich op lange termijn.



Programma is uitvoeringsgericht (vastgesteld door het college) en richt zich op de korte tot middellange termijn.

- Het programma werk dus doelen uit de visie verder uit en wordt daarom naast of na de vaststelling van de visie opgesteld.

Relatie met financiële bijdrage voor ontwikkelen van een gebied

- De Omgevingswet legt een koppeling tussen de inhoud van een financiële bijdrage en de inhoud van de omgevingsvisie of programma
- Artikel 13.22 Ow: een omgevingsvisie of programma is de basis voor overeenkomsten over de financiële bijdrage voor ontwikkelingen van een gebied
- Onderbouwing van de vereiste functionele samenhang in het kader van een publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage (artikel 13.23, vijfde lid, Ow)

Ratio: belang van samenhang tussen de activiteiten van de initiatiefnemer en de maatschappelijke functies waaraan de initiatiefnemer een financiële bijdrage levert

- Ontwikkelingen waarvoor financiële bijdrage wordt gevraagd moeten zijn gericht op een verbetering van de omgevingskwaliteit van het gebied of realisering van maatschappelijke functies.
- Voorbeelden: aanleg groenvoorzieningen, ondersteunende infrastructuur, aanleg waterberging.

Aandachtspunt

- Als grondbedrijf samenwerken met de beleidsmakers in een vroeg stadium.
- De onderbouwing van de functionele samenhang (tussen de activiteit en de beoogde ontwikkeling) kan in omgevingsvisie of programma worden vastgelegd.
- In het programma dus je bestedingsdoel + kostendrager noemen.
- Een vrijwillig programma is dus niet verplicht, maar wel je basis voor financiële bijdrage.

3. Financiële bijdragen



Vershil met kostenverhaal



Kostenverhaal =
verhaal van werkelijk
gemaakte kosten op
basis van de PTP criteria

Financiële bijdrage =
bijdrage aan
investeringen voor
ontwikkelingen van een
gebied/verbetering van
de fysieke leefomgeving

Twee sporen voor de financiële bijdrage



Overeenkomen van een bijdrage in een overeenkomst (art 13.22 Ow)



Opleggen van een bijdrage in een omgevingsplan (art 13.23 Ow).

Privaatrechtelijk spoor (via overeenkomst)

Alleen voor de bestedingsdoelen uit art 8.20 Ob ('ontwikkelingen van een gebied')

- Niet limitatief beschreven (maar niet gebruiken voor dekking van beheer- of exploitatiekosten)
- Voorbeelden: compensatie sociale woningbouw, aanleg van natuur of aanleg culturele voorziening

Alleen mogelijk bij bepaalde kostendragers ('aangewezen activiteiten') zie art 8.20 Ob

- Bredere toepassing dan kostenverhaal
- Bijvoorbeeld: omzetting recreatiewoning naar permanente bewoning

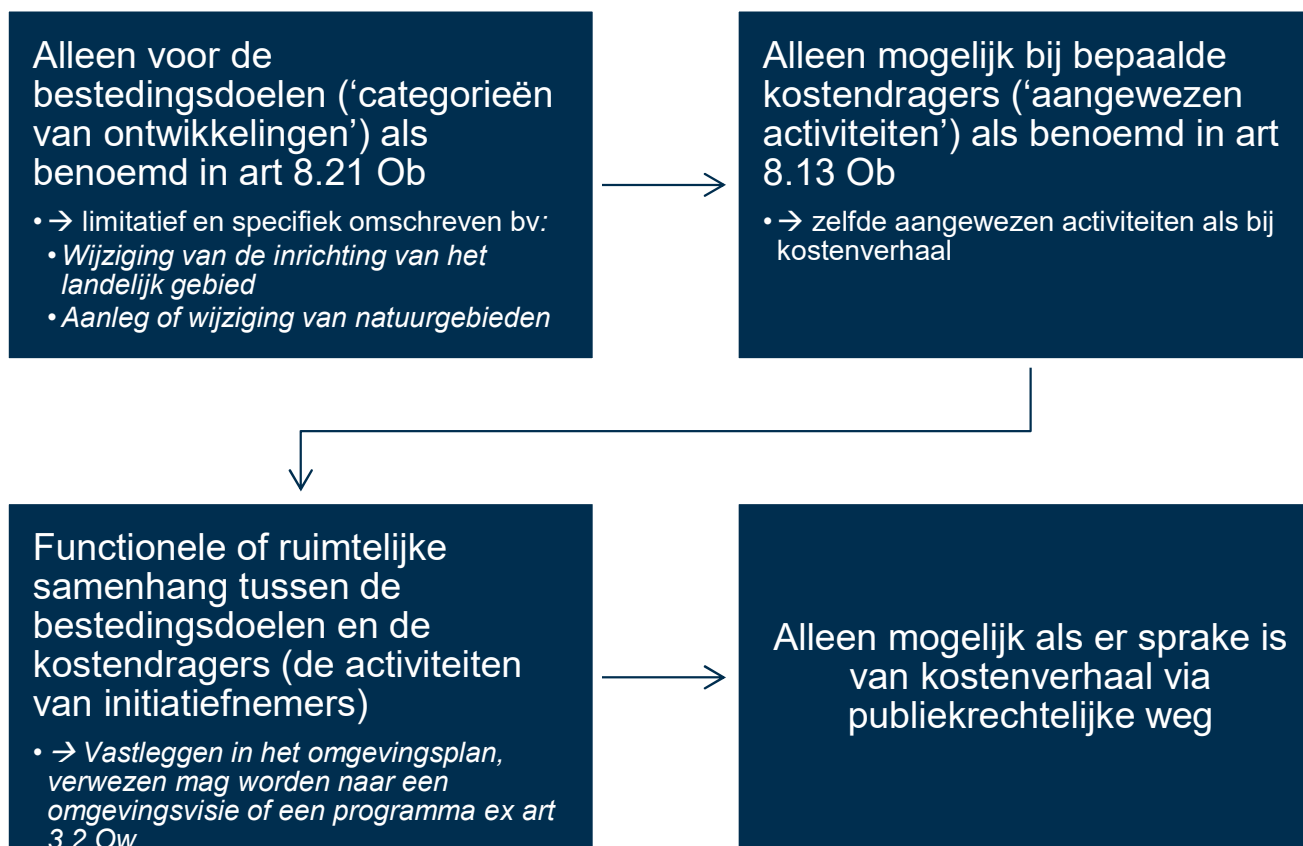
Functionele of ruimtelijke samenhang tussen de bestedingsdoelen en de kostendragers (de activiteiten van de initiatiefnemer)

- Vastleggen in een omgevingsvisie of (vrijwillig) programma ex art 3.2Ow

Kan worden overeengekomen als onderdeel van de anterieure overeenkomst die voor kostenverhaal wordt gesloten

- Advies: wees duidelijk welke afspraken op kostenverhaal zien en welke de financiële bijdrage betreffen

Publiekrechtelijke spoor (via Omgevingsplan)



Aandachtspunt 1: afbakening tov kostenverhaal

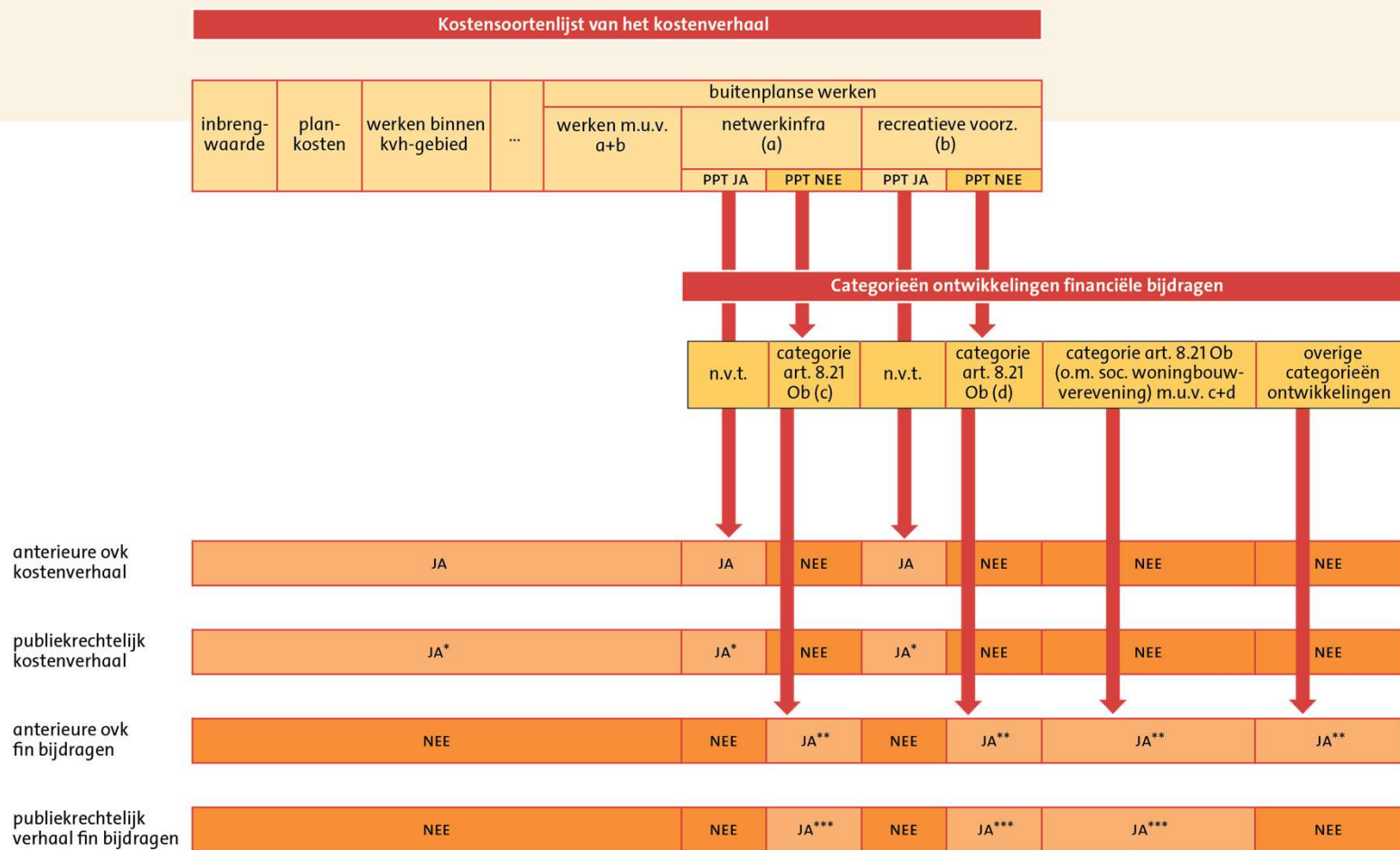
→ Afbakening t.o.v. kostenverhaal, handvaten:

- *Als kosten toerekenbaar zijn aan het kostenverhaalsgebied, dan kostenverhaal plegen. Financiële bijdrage is niet mogelijk voor die kosten (ook niet bij ontoereikend kostenverhaal)*
- *Als kosten niet toerekenbaar zijn aan het kostenverhaalsgebied: dan financiële bijdrage mogelijk mits voldaan wordt aan regeling uit afdeling 13.7Ow*
- *Als een kostensoort niet benoemd is als verhaalbare kostensoort, dan geen kostenverhaal mogelijk. Wellicht wel financiële bijdrage mogelijk, mits voldaan wordt aan regeling uit afdeling 13.7Ow*

Aandachtspunt 2: overlap

- Overlap kostensoorten en 'aangewezen categorieën' bij publiekrechtelijk afdwingbare bijdrage. Betreft:
 - Aanleg van infrastructuur voor verkeers- en openbaar vervoersnetwerken
 - Aanleg van recreatievoorzieningen die behoren tot de gemeentelijke of regionale groenstructuur (iig parken en recreatiegebieden)
- Pas hiervoor aangegeven hoofdregel toe: toerekenbaar? Dan geen financiële bijdrage op te leggen.

Onderscheid (regulier) kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet



- * mits toepassing ptp-criteria + verdere uitvoeringsregels
 ** mits grondslag in omgevingsvisie of programma
 *** mits functionele samenhang + verdere uitvoeringsregels

Aandachtspunt 3: onderbouwing privaatrechtelijk spoor

Basis in omgevingsvisie en/of (vrijwillig) programma (omgevingsvisie geen logische plek)



Onderwerpen die behandeld moeten worden in programma of omgevingsvisie:

Het gebied dat ontwikkeld wordt	Aangeven wat het verband is tussen kostendrager(s) en de ontwikkeling waaraan wordt bijgedragen (functioneel of ruimtelijk verband)	Ingaan op de financiering van de ontwikkeling	Indicatie geven van gewenste bijdrage	Ingaan op planning en realisatie van de ontwikkeling
---------------------------------	---	---	---------------------------------------	--

Aandachtspunt 4: status gemeentelijke nota kostenverhaal en financiële bijdragen?

- Status van de gemeentelijke Nota Kostenverhaal en Financiële bijdragen
 - Programma?
 - Maatregelen benoemd?
 - Samenhang aangegeven?
- Dus voldoet de Nota ter onderbouwing (als vrijwillig programma)? Of is aanvullend beleid nodig?

Aandachtspunt 5: onderbouwing publiekrechtelijk spoor

Basis in omgevingsvisie en/of (vrijwillig) programma
(omgevingsvisie geen logische plek)

Er dient sprake te zijn van *functionele* samenhang tussen activiteit
initiatiefnemer en bestedingsdoel

in *OP* toelichting geven op die *functionele* samenhang (verwijzing naar
programma of omgevingsvisie is mogelijk). Kan zijn door:

Profijt

Kostendrager en bestedingsdoel
vervullen eenzelfde functie (bv
compensatie sociale woningbouw)

Financiële bijdrage via *OP* opgelegd tbv compensatie
sociale woningbouw?

Dan in *OP* toelichting geven op
welke locatie(s) compensatie moet
plaatsvinden;

Hoogte financiële bijdrage baseren
op tekort van de locatie waar meer
sociale woningbouw komt/is
gerealiseerd

Aandachtspunt 6: wees voorbereid, leg verantwoording af en let op maximum

Zie aandachtspunt onderbouwing: vergt meer dan onder de Wro

Ter versterking onderhandelpositie privaatrechtelijk spoor: basis voor afdwingbare financiële bijdrage op orde

Kostenverhaal via anterieure overeenkomst en geen afspraak financiële bijdrage? Kans verkeken!

In publiekrechtelijk spoor: verplichting tot periodieke verantwoording en komen tot eindafrekening

In publiekrechtelijk spoor: financiële bijdragen worden meegerekend in de macroaftopping

In privaatrechtelijk spoor: aannemelijk maken dat de activiteit waarvan de bijdrage wordt verlang nog wel uitvoerbaar is

Kostenverhaalsregels

- ✓ Alleen nodig ingeval van publiekrechtelijk spoor van kostenverhaal
- ✓ Op te nemen in omgevingsplan, BOPA of projectbesluit
- ✓ Mogelijkheid om beleidsregels mbt kostenverhaal op te stellen (bv mbt afzien van kostenverhaal, te hanteren rente en/of index, keuze taxatiemethode)

Mogelijke opzet:

Hoofdstuk 1: algemene regels kostenverhaal

Hoofdstuk 2: algemene regels voor financiële bijdragen

Hoofdstuk 3: regels voor kostenverhaalsgebieden.

Bv: Artikel [x.x.1] (tijdvak voor het kostenverhaal)

Voor het kostenverhaalsgebied De Munterij geldt een tijdvak van [10] jaar met ingang van [datum/de dag van inwerkingtreding van dit artikel].

Zie voor voorbeelden:

Bijlage Voorbeeldregels omgevingsplan bij de Handreiking mei 2023 van het ministerie