

Verdere optimalisatie van kostenverhaal

Een reflectie op het rapport “Kostenverhaal ontcijferd, de praktijk van de rekening” van Metafoor en Fakton

BR 2026/37

1. Inleiding

Eind juni 2025 hebben Evert Jan van Baardewijk en Erik Berkelmans, alsmede Nathan Westerhuis, AeiSo Boelman en Michael Hesp, allen verbonden aan Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling respectievelijk Fakton Consultancy, in opdracht van het (voormalige) Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO),² onderzoek gedaan naar de knelpunten en verbeterkansen van kostenverhaal in de praktijk. De hoofdconclusie van het rapport “Kostenverhaal ontcijferd, de praktijk van de rekening” is dat er bij kostenverhaal veel goed gaat, maar dat kostenverhaal kan worden verbeterd door kennis, voorspelbaarheid en transparantie bij kostenverhaal te vergroten.

De (voormalige) minister van VRO heeft het onderzoeksrapport op 14 juli 2025 aan de Tweede Kamer aangeboden en daarbij aangegeven dat zij opvolging zal laten geven aan de voorstellen om de gesignaleerde knelpunten op te lossen.³ Voor zover bekend, heeft dat nog niet tot concrete vervolgacties geleid, hoewel door de (voormalige) minister was aangegeven dat, in navolging van het onderzoek, al in 2025 verschillende producten zouden worden vormgegeven die het proces van kostenverhaal door gemeenten ondersteunen.⁴

In deze bijdrage worden de bevindingen van de onderzoekers besproken en van commentaar voorzien, waarbij ter illustratie soms ook enkele doorzichten naar de (juridische) praktijk van gebiedsontwikkeling worden gegeven en (aanvullende) voorstellen worden gedaan om de kostenverhaalsinstrumenten te benutten voor de versnelling van projecten.⁵ De slotsom is dat de bevindingen van de onderzoekers aansluiten bij de ervaringen in de (juridische) praktijk,

1 Mr. W.J. Bosma is advocaat vastgoed en omgevingsrecht bij Van der Feltz advocaten te Den Haag, www.feltz.nl. Deze bijdrage is op 8 april 2026 afgerond.

2 *Kamerstukken II 2024/25*, 34682, nr. 230, bijlage 1207487.

3 *Kamerstukken II 2024/25*, 34682, nr. 230.

4 Zie de Kamerbrief van 14 juli 2025, *Kamerstukken II 2024/25*, 34682, nr. 230, p. 7.

5 Ook de onderzoekers doen in dit verband enkele voorstellen. Zo wijzen zij er op p. 21 van hun rapport op dat betere voorspelbaarheid van kostenverhaalsbijdragen leidt tot versnelling in het proces van samenwerking tussen de gemeente en de ontwikkelaar (en uiteindelijk dus ook tot een versnelling van projecten), op p. 24 dat het de snelheid van woningbouwontwikkeling ten goede komt als de werkwijze van gemeenten minder variatie en daarmee onvoorspelbaarheid kent en op p. 25 dat een routekaart kostenverhaal voor project-/programmamanagers kan helpen in het versnellen van projecten door deze professionals duidelijkheid te geven over wanneer ze welke stap moeten zetten en keuzes moeten maken in het project.

maar dat op onderdelen kantttekeningen kunnen worden geplaatst.

2. Beknopte bespreking inhoud onderzoeksrapport

De onderzoekers constateren ten eerste dat (voldoende) kennis over kostenverhaal soms ontbreekt, wat tot vertraging of een verkeerde toepassing van kostenverhaal leidt. De kostenverhaalsaanpak wordt soms onvoldoende afgestemd op het type ruimtelijke ontwikkeling, terwijl de mogelijkheden en de werking van het kostenverhaal onder de Omgevingswet nog onvoldoende bekend zijn.

Ten tweede geven de onderzoekers aan dat het kostenverhaal soms onvoorspelbaar is, zowel door diversiteit in gemeentelijk beleid en gemeentelijke werkwijzen als door de omstandigheid dat ten tijde van de grondaankoop nog onvoldoende inzicht bestaat in het kostenverhaal.

Op de derde plaats ontbreekt soms een transparante onderbouwing van de hoogte en noodzaak van het kostenverhaal, met name bij (de toerekening van) kosten van bovenwijkse voorzieningen.

Kostenverhaal kan daarom worden verbeterd door kennis, voorspelbaarheid en transparantie te vergroten. Meer concreet doen de onderzoekers de volgende voorstellen:

1. maak een handreiking over standaardisatie van bovenwijkse kosten in gemeentelijke kostenverhaalsnota's voor kleinere gemeenten;
2. maak een routekaart met uitleg over kostenverhaal op hoofdlijnen voor het college van burgemeester en wethouders, raadsleden en directieleden/bestuurders van private partijen;
3. voorzie in een routekaart voor projectmanagers met een duidelijk stappenplan naar een passend kostenverhaal;
4. creëer een uitbreiding op de landelijke plankostenscan voor de privaatrechtelijke route; en
5. stel een model van een anterieure overeenkomst op voor kleinere gemeenten.

De analyse van de onderzoekers van de knelpunten is helder en sluit grotendeels aan bij de ervaringen in de praktijk, met dien verstande dat een gebrek aan kennis over de mogelijkheden onder de Omgevingswet niet onmiddellijk als knelpunt hoeft te worden ervaren. Hoewel ongetwijfeld juist is

dat dit gebrek aan kennis momenteel aanwezig is,⁶ hebben de aanvullende mogelijkheden onder de Omgevingswet betrekking op het publiekrechtelijke spoor, terwijl – zoals de onderzoekers ook signaleren⁷ – in de meeste gevallen voor het privaatrechtelijke spoor wordt gekozen, daar waar de Omgevingswet (net als de Wet ruimtelijke ordening (Wro)) beide opties aanvaardt.⁸ De Omgevingswet voorziet eigenlijk niet in nieuwe mogelijkheden voor het verhaal van kosten of financiële bijdragen via het privaatrechtelijke spoor, terwijl de nieuwe mogelijkheden onder de Omgevingswet voor het langs publiekrechtelijke weg verhalen van kosten of financiële bijdragen naar verwachting niet zullen bijdragen aan een versnelling van projecten.⁹ Deze nieuwe mogelijkheden zijn concreet: een publiekrechtelijk stelsel voor kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling¹⁰ en de mogelijkheid om, via het omgevingsplan, financiële bijdragen op initiatiefnemers te verhalen.¹¹ Kenmerkend aan organische gebiedsontwikkeling is dat het eindbeeld nog niet vaststaat en er zelfs een kans bestaat dat een gebied nooit volledig tot ontwikkeling zal worden gebracht.¹² Dat sluit niet aan bij de gewenste versnelling van (woningbouw)projecten, waarbij het eindbeeld wel zal vaststaan en waar zo spoedig mogelijk naartoe gewerkt moet worden. De verplichte publiekrechtelijke financiële bijdrage, die alleen aan de orde kan zijn als er, na aftrek van het verplichte kostenverhaal, gelet op de toepasselijke plafonds voor het verhalen van kosten en bijdragen, nog financiële ruimte bestaat om deze bijdrage te verhalen,¹³ zou gevolgen kunnen hebben voor de financieel-economische haalbaarheid van een plan. Gelet hierop is op voorhand niet aannemelijk dat de (verplichte) financiële bijdrage tot versnelling van woningbouwontwikkelingen zal kunnen leiden.

De publiekrechtelijke mogelijkheden voor kostenverhaal bij integrale gebiedsontwikkeling, dat wil zeggen gebiedsontwikkeling met een tijdvak,¹⁴ waarbij het eindbeeld op voorhand al wel duidelijk is, zijn onder de Omgevingswet niet wezenlijk veranderd ten opzichte van de mogelijkheden onder de Wro. Wel is nieuw dat in de Omgevingswet, anders dan in de Wro,¹⁵ niet meer uitgebreid is beschreven hoe de kostenverhaalsbijdrage (voorheen: exploitatiebijdrage) wordt bepaald. In artikel 13.16 van de Omgevingswet is (slechts) neergelegd dat de verschuldigde geldsom wordt berekend door de kosten over de activiteiten te verdelen naar rato van de opbrengsten van de gronden. Dat geeft volgens de wetgever flexibiliteit bij het verdelen van de kosten,¹⁶ maar

leidt ook tot een minder voorspelbare en transparante wijze van kostenverhaal, waarbij tussen verscheidene gemeenten bovendien verschillen kunnen ontstaan in de wijze waarop uitvoering aan dit artikel wordt gegeven. En dat zijn precies enkele van de knelpunten die door de onderzoekers zijn gesignaleerd.

Ook de voorgestelde oplossingen die door de onderzoekers zijn geformuleerd, ogen helder en logisch: meer kennis, een grotere voorspelbaarheid en meer transparantie bij kostenverhaal kunnen onnodige discussies met marktpartijen voorkomen en de contractvorming versnellen. Daarbij past echter wel de kanttekening dat in het onderzoeksrapport niet wordt aangegeven of wordt toegelicht waarom juist deze voorstellen leiden tot of kunnen bijdragen aan het oplossen van de gesignaleerde knelpunten.

Bovendien zijn er enkele kanttekeningen te plaatsen bij de analyse van de onderzoekers. Het standaardiseren van kostenverhaal moet er namelijk niet toe leiden dat er geen ruimte meer is voor maatwerk. Veelal zijn afspraken over kostenverhaal immers maatwerk, omdat niet ieder initiatief vergelijkbaar is.

Tegen deze achtergronden worden de concrete voorstellen van de onderzoekers in het navolgende besproken.

Ad 1. *Een handreiking over standaardisatie van bovenwijkse voorzieningen*

Het opstellen van een handreiking over standaardisatie van bovenwijkse voorzieningen leidt inderdaad tot een transparantere wijze van kostenverhaal. Marktpartijen hebben hierdoor op voorhand meer inzicht in de omvang van de te verhalen kosten voor bovenwijkse voorzieningen waardoor zij beter in staat zullen zijn om deze kosten te betrekken in hun businesscase. Dit maakt dat mogelijk sneller tot overeenstemming kan worden gekomen, waardoor een project sneller tot uitvoering kan worden gebracht. Hoewel het kostenverhaal wettelijk gezien pas verzekerd hoeft te zijn op het moment waarop een ruimtelijk besluit wordt vastgesteld,¹⁷ verlangen gemeenten in de regel dat er sluitende afspraken over het kostenverhaal zijn gemaakt voordat het ruimtelijk besluit in procedure wordt gebracht. Dat valt met name te verklaren door de omstandigheid dat een gemeente, veelal vóór de start van die procedure (onder andere vanwege de ambtelijke beoordeling van conceptstukken, onderzoeken etc.) plankosten zal (moeten) maken en hiervoor dekking zal willen hebben, in de vorm van een privaatrechtelijke overeenkomst.¹⁸ Wanneer sneller tot overeenstemming kan worden gekomen over het kostenverhaal, omdat op voorhand al duidelijkheid bestaat over (de omvang van) het kostenverhaal, zal naar verwachting ook sneller tot overeenstemming over de anterieure overeenkomst kunnen worden gekomen, waardoor de planologische procedure eerder zou

6 Getuige ook de reacties die i.h.k.v. de door de onderzoekers verrichte enquête zijn gegeven, vgl. p. 47-48 van het onderzoeksrapport.

7 Zie p. 36 van het onderzoeksrapport.

8 Zie par. 13.6.2 en par. 13.6.3 van de Omgevingswet, getiteld "Kostenverhaal langs privaatrechtelijke weg" resp. "Kostenverhaal langs publiekrechtelijke weg".

9 Zie in dit verband ook W.H.E. Parlevliet, 'Gaan planbatenheffing en grondbelasting de woningbouwversnellen?', *BR* 2024/69 en dan m.n. par. 3.2.

10 Vgl. art. 13.15 Omgevingswet.

11 Vgl. art. 13.23 Omgevingswet.

12 *Kamerstukken II* 2018/19, 35133, nr. 3, p. 178.

13 Vgl. art. 13.23 lid 3 Omgevingswet.

14 Vgl. art. 13.14 Omgevingswet.

15 Vgl. art. 6.17-6.19 Wro.

16 *Kamerstukken II* 2018/19, 35133, nr. 3, p. 180.

17 Zie art. 13.14 Omgevingswet.

18 Bijv. een anterieure overeenkomst, hoewel veel gemeenten ook gebruikmaken van voorovereenkomsten, zoals ook de onderzoekers in par. 2.2 signaleren.

kunnen worden opgestart. Overigens is hier ook direct verdere tijdswinst te behalen: als gemeenten bereid zouden zijn om de planologische procedure al op te starten voordat er een anterieure overeenkomst is gesloten, zou dat kunnen leiden tot een aanmerkelijke versnelling van woningbouwontwikkelingen. Zoals hiervoor al aangegeven, staat de Omgevingswet hieraan niet in de weg, terwijl gemeenten zich er door middel van de, ook door de onderzoekers genoemde, zogenoemde voorovereenkomsten¹⁹ van kunnen verzekeren dat er dekking is voor de gemeentelijk plankosten.

Tegelijkertijd dient een standaardisatie van bovenwijkse voorzieningen geen vrijbrief te worden voor gemeenten om, zonder verdere beperkingen, kosten voor bovenwijkse voorzieningen te verhalen. Als gewerkt wordt met een standaardisatie van bovenwijkse voorzieningen, is het dus aan te bevelen dat er (wettelijke) waarborgen komen, waarmee een helder kader voor het verhaal van kosten voor bovenwijkse voorzieningen wordt gecreëerd. Die waarborgen zijn er op dit moment niet. De kostensoortenlijst uit bijlage IV bij het Omgevingsbesluit en de criteria van proportionaliteit, toerekenbaarheid en profijt als bedoeld in artikel 13.11 eerste lid van de Omgevingswet, zijn als zodanig niet van toepassing op het privaatrechtelijke kostenverhaal,²⁰ hoewel hier wel een reflexwerking van zou kunnen uitgaan in de onderhandelingen over een overeenkomst over privaatrechtelijk kostenverhaal. De Omgevingswet kent wel waarborgen voor het (bij overeenkomst) verhalen van financiële bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen,²¹ net als de Wro die kende,²² maar ruimtelijke ontwikkelingen zijn niet hetzelfde als bovenwijkse voorzieningen. Een ruimtelijke ontwikkeling houdt niet noodzakelijkerwijs rechtstreeks verband met het initiatief waarover wordt gecontracteerd,²³ terwijl dat verband bij een bovenwijkse voorziening wel aanwezig is, met dien verstande dat als meerdere locaties van die bovenwijkse voorziening profiteren, de kosten slechts proportioneel, naar mate van profijt, aan het initiatief behoren te worden toegerekend.²⁴

Voorstelbaar is dat als voorwaarde voor het op gestandaardiseerde wijze verhalen van kosten voor bovenwijkse voorzieningen wordt gesteld dat in een nota of ander

beleidsdocument, tenminste op hoofdlijnen, inzicht wordt gegeven in de noodzaak, gelet op het algemeen belang, van de bovenwijkse voorzieningen waarvoor kostenverhaal wordt toegepast en de mate waarin initiatieven profiteren van die bovenwijkse voorzieningen. Bij infrastructurele voorzieningen zou dat laatste kunnen worden gedaan aan de hand van de te verwachten verkeersstromen, terwijl bij andere voorzieningen bijvoorbeeld een “schillenmethodiek” zou kunnen worden gehanteerd. Dit laatste houdt in dat als uitgangspunt wordt genomen dat hoe kleiner de afstand is tussen een bovenwijkse voorziening en een bepaalde initiatiefontwikkeling, hoe meer dat initiatief geacht wordt van die voorziening te profiteren en vice versa. Beide uitgangspunten zijn in de rechtspraak onder de Wro ten aanzien van exploitatieplannen geaccepteerd.²⁵

Een tweede voorwaarde zou kunnen zijn dat een gemeente, als zij werkt met een gestandaardiseerde wijze voor het verhalen van kosten van bovenwijkse voorzieningen, (wettelijk) verplicht wordt om publiekelijk verantwoording af te leggen over de verhouding tussen de kosten voor bovenwijkse voorzieningen die op particuliere initiatiefnemers zijn verhaald, de investeringen die aan de hand van deze kostenverhaalsbijdragen zijn gedaan en de mate waarin de doelen uit de nota bovenwijkse voorzieningen al dan niet zijn gehaald.²⁶

Opmerking verdient nog dat de onderzoekers ervan uit lijken te gaan dat de gestandaardiseerde wijze van het verhalen van bovenwijkse kosten uitsluitend door kleinere gemeenten zou behoren te worden toegepast.²⁷ Dit uitgangspunt wordt door de onderzoekers verder niet toegelicht. Toch is dit uitgangspunt op voorhand wel navolgbaar, omdat het voor grotere gemeenten, gezien onder meer de aard van de bovenwijkse voorzieningen en de mate waarin ruimtelijke ontwikkelingen – groot en klein – worden gerealiseerd, naar verwachting lastiger zal zijn om een gestandaardiseerde werkwijze te hanteren. Maatwerk lijkt hier toch eerder het uitgangspunt te (moeten) zijn.

Ad 2 en 3. *Kennisontwikkeling bij bestuurders en projectleiders*

De onderzoekers constateren terecht dat toenemende kennis van bestuurders en projectleiders over kostenverhaal, kan bijdragen aan een versnelling van (woningbouw-) ontwikkelingen. Die kennistoename zou echter niet beperkt moeten blijven tot het kostenverhaal, maar zou betrekking moeten hebben op gebiedsontwikkeling als zodanig. De praktijk wijst uit dat er vaak een verschillende perceptie is tussen marktpartijen enerzijds en projectleiders, wethouders en raadsleden anderzijds, daar waar het gaat om de

¹⁹ Zie p. 31 van het onderzoeksrapport.

²⁰ Vgl. *Kamerstukken II* 2018/19, 35133, nr. 3, p. 177. Uit de plek van art. 13.11 in de Omgevingswet – vóór art. 13.13 Omgevingswet – zou overigens anders kunnen worden afgeleid, maar dat is dus niet bedoeld.

²¹ Zie art. 13.22 Omgevingswet jo. art. 8.20 Omgevingsbesluit waaruit volgt dat alleen privaatrechtelijk mag worden gecontracteerd over financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied: (i) over in het laatstgenoemde artikel aangewezen activiteiten; en (ii) o.b.v. een omgevingsvisie of programma.

²² Zie art. 6.24 Wro.

²³ Het kan gaan om tal van (maatschappelijke) functies op het grondgebied van de betreffende gemeente (zoals natuur, recreatie en sport, waterberging, infrastructuur, culturele voorzieningen en reconstructies in stedelijk of landelijk gebied), ook gelet op de motie-Geluk c.s. die hieraan ten grondslag ligt (*Kamerstukken II* 2004/05, 29435, nr. 68).

²⁴ Vgl. ook de definities in bijlage 2 van het onderzoeksrapport. Zie voor het verschil tussen bovenwijkse voorzieningen en ruimtelijke ontwikkelingen (en de verwarring die in dit kader kan ontstaan, vooral door deze eveneens veelvuldig gebruikte term) ook p. 34 van het onderzoeksrapport.

²⁵ Zie o.a. ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1641 (verkeersstromen) en ABRvS 12 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2560 (schillenmethodiek).

²⁶ Vergelijkbaar met de verplichting om periodiek aan het publiek verantwoording af te leggen over de besteding van evt. o.g.v. het omgevingsplan verschuldigde financiële bijdragen, welke verplichting per 1 januari 2024 in art. 13.23 lid 2 van de Omgevingswet is opgenomen.

²⁷ Vgl. de aanbeveling op p. 6 van het rapport en de titel van par. 4.1.

kosten die een bepaald project kan dragen, gezien het type ontwikkelingen die daarbij mogelijk worden gemaakt, en de risico's die daarbij kunnen worden gelopen. Het woningbouwprogramma is veelal bepalend voor de draagkracht van een ontwikkeling. Als er eisen worden gesteld aan dit programma (onder andere vanwege verplicht te realiseren percentages sociale huurwoningen, middenhuurwoningen en sociale koopwoningen²⁸), dan zal dat invloed kunnen hebben op de opbrengsten die met dit programma kunnen worden gerealiseerd, en als de opbrengsten hierdoor worden beperkt, zal er waarschijnlijk ook minder ruimte zijn voor kostenverhaal. Het principe van macroaftopping gaat hier althans van uit,²⁹ en ook in de meeste businesscases van marktpartijen zal hiermee rekening worden gehouden. Bestuurders en politici moeten zich er dus van bewust zijn, dat het (afhankelijk van het concrete initiatief) mogelijk niet realistisch is om zowel uitgebreide eisen aan een woningbouwprogramma te stellen – hoe begrijpelijk die eisen gezien de huidige behoeften ook zijn – als eisen aan het pakket aan al dan niet bovenwijkse (openbare) voorzieningen die in verband met de ruimtelijke ontwikkeling moeten worden gerealiseerd.³⁰ Een beter begrip van de principes van gebiedsontwikkeling en, meer specifiek, uitgebreidere kennis over grondexploitatie, voorkomt langdurige discussies waardoor woningbouwontwikkelingen eveneens zouden kunnen worden versneld.

Ad 4. *Een uitbreiding op de landelijke plankostenscan voor de privaatrechtelijke route*

Metafoer en Fakton signaleren dat in de praktijk behoefte bestaat aan een centraal ontwikkelde versie van de plankostenscan met een rekentool voor het privaatrechtelijke spoor, om de discussies over plankosten te verbeteren. De bestaande plankostenscan is hiervoor niet zonder meer geschikt, omdat deze geënt is op het publiekrechtelijke systeem van kostenverhaal. Daaraan doet niet af dat van deze plankostenscan, afhankelijk van het type gebiedsontwikkeling, in voorkomend geval wel een zekere reflexwerking kan uitgaan, in die zin dat de publiekrechtelijke mogelijkheden kunnen doorwerken naar (de onderhandelingen over) een overeenkomst over kostenverhaal. Daarbij is (ook) van belang dat uit de (lagere) rechtspraak volgt dat misbruik van bevoegdheid op de loer kan liggen indien een gemeente privaatrechtelijk contracteert over het verhaal van meer kostensoorten en/of substantieel hogere kosten dan met toepassing van het publiekrecht mogelijk zou zijn.³¹ Dat geldt in beginsel dus ook voor de plankosten.

De ervaring wijst uit dat (de omvang van) de plankosten in de praktijk regelmatig discussie opleveren (oplevert), zeker daar waar het gaat om grotere, langdurige gebiedsontwikkelingen. Gemeenten willen zekerheid dat deze plankosten worden voldaan, terwijl marktpartijen grip op deze kosten

willen houden. Dit leidt soms tot lastige gesprekken, omdat gemeenten niet het risico willen lopen met deze kosten te blijven zitten, en zij bovendien wettelijk verplicht zijn om die kosten te verhalen. Marktpartijen willen daarentegen op voorhand zoveel mogelijk duidelijkheid over deze kosten, en hiervoor geen 'blanco cheque' afgeven. Het gevolg hiervan kan zijn dat er ingewikkelde afspraken worden gemaakt, die voorzien in aanzienlijke administratieve verplichtingen (omdat voor de uren van ambtelijke inzet offertes moeten worden opgesteld en goedgekeurd, jaarschijven moeten worden gefabriceerd, urenregistraties moeten worden bijgehouden etc.). Als wordt gewerkt met een (landelijke) standaard vermindert dit de administratieve verplichtingen en bevordert dit bovendien de transparantie.

Tegelijkertijd moet maatwerk mogelijk blijven, omdat niet iedere ontwikkeling geschikt is voor het werken met een rekentool. De door de onderzoekers voorgestelde privaatrechtelijke tool zou daarom als uitgangspunt kunnen dienen, maar afwijking moet afhankelijk van de specifieke omstandigheden mogelijk zijn.

Ad 5. *Stel een model anterieure overeenkomst op voor kleinere gemeenten*

De onderzoekers adviseren ten slotte dat voor kleinere gemeenten een modelovereenkomst wordt opgesteld, welk model in voorkomend geval desgewenst kan worden benut. Een model anterieure overeenkomst biedt volgens de onderzoekers een concreet handvat voor gemeenten die zelf geen standaardovereenkomst hebben en niet de kennis en mensen in huis hebben om dit te doen. Ook creëert een model anterieure overeenkomst tegelijkertijd voorspelbaarheid voor marktpartijen.

Dit laatste verklaart waarschijnlijk waarom de onderzoekers voorstellen om met name voor kleinere gemeenten met een model anterieure overeenkomst te werken: kleinere gemeenten zullen in de regel immers niet voldoende capaciteit in huis hebben om zelf voor ieder project een anterieure overeenkomst op te stellen. Tegelijkertijd is het niet zo dat kleinere gemeenten alleen maar kleine projecten realiseren, terwijl een modelovereenkomst voor omvangrijke, langdurige gebiedsontwikkelingen veelal niet geschikt zal zijn.³² Voor dergelijke grotere gebiedsontwikkelingen, die vaak meerdere jaren beslaan, is in de meeste gevallen maatwerk vereist.

Verder kan ook een modelovereenkomst tot discussie leiden, als dit model niet voldoende aansluit bij wat de markt gebruikelijk vindt. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat in een anterieure overeenkomst veelal niet alleen afspraken worden gemaakt over kostenverhaal, maar ook over de voorwaarden waaronder de gemeente bereid is om planologische medewerking te verlenen (aan de hand van

28 Vgl. art. 5:161c Besluit kwaliteit leefomgeving.

29 Zie p. 30 van het onderzoeksrapport voor een toelichting op dit begrip.

30 Dat dit bewustzijn i.i.g. bij het ambtelijk apparaat aanwezig is, zou kunnen worden afgeleid uit p. 42 van het onderzoeksrapport.

31 Rb. Noord-Holland 30 augustus 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:7279.

32 Zo heeft Capelle aan den IJssel recent contracten gesloten met verschillende ontwikkelaars voor de bouw van 5.000 woningen i.h.k.v. de herontwikkeling van het zogenoemde Rivium-district (www.capelleaandenijssel.nl/akkoord-voor-bouwen-5000-woningen-in-rivium).

een zogenoemde inspanningsverplichting), de wijze van samenwerken en het beoordelen van conceptstukken, etc. Het is daarom van belang dat, wanneer dit op zichzelf zinvolle voorstel van de onderzoekers wordt opgevolgd, de markt (bijvoorbeeld via belangenorganisaties als NEPROM en Bouwend Nederland) wordt betrokken bij de totstandkoming van dit model.³³

Verder zou van de gelegenheid gebruik kunnen worden gemaakt om (de gesprekken over) dit model aan te grijpen om vast te leggen onder welke voorwaarden een gemeente bereid is om af te zien van het opnemen van een vergunningplicht voor een omgevingsplanactiviteit in een omgevingsplan. De Omgevingswet maakt dit mogelijk, door het (bijvoorbeeld voor een bepaalde locatie en/of voor bepaalde bouwwerken) schrappen van het verbod om zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, een bouwwerk te realiseren en te handhaven.³⁴ Voorstelbaar is dat in het model anterieure overeenkomst afspraken over een privaatrechtelijke bouwplantoets worden opgenomen, die in de plaats komt van voornoemde vergunningplicht. Concreet houdt die toets dan in dat partijen overeenkomen dat bouwplannen niet eerder mogen worden gerealiseerd dan dat de gemeente die bouwplannen heeft getoetst en hiervoor goedkeuring heeft verleend.³⁵ Zo houdt enerzijds de gemeente wel grip op de concrete bouwplannen die worden gerealiseerd en ziet de marktpartij zich verzekerd van een uitdrukkelijke instemming van de gemeente voor die bouwplannen (die voor kopers en hypotheekverstrekkers van belang kan zijn), terwijl er anderzijds geen omgevingsvergunning meer benodigd is die vatbaar is voor zwaar en (hoger) beroep.

Hoewel dit belanghebbenden (zoals omwonenden) beperkt in hun mogelijkheden om rechtsmiddelen aan te wenden, kan dit (woningbouw)projecten aanzienlijk versnellen.³⁶ Zonder verbod om te bouwen zonder omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit, is er ook geen sprake meer van een omgevingsvergunning die eerst onherroepelijk moet worden alvorens met de feitelijke uitvoering

van een woningbouwproject wordt gestart.³⁷ Daarbij moet ook worden bedacht dat voor (grondgebonden) eengezinswoningen die als gevolgklasse 1-bouwwerken zijn aan te merken, (ook) geen omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit benodigd is, gelet op de toepasselijkheid van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.³⁸ Maar ook als wel een omgevingsvergunning voor een technische bouwactiviteit benodigd is, zal het vervallen van het verbod om te bouwen zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit een versnelling van een woningbouwontwikkeling kunnen opleveren, omdat omwonenden in de regel geen belanghebbenden zullen zijn bij die omgevingsvergunning en/of hun (hoger) beroepen tegen die omgevingsvergunning zullen afstuiten op de relativiteit.³⁹ In beginsel zullen de normen waaraan in het kader van de omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit moet worden getoetst, immers alleen strekken ter bescherming van de belangen van de (toekomstige) gebruikers van de woningen.⁴⁰ Dit betekent dat dergelijke (hoger) beroepen naar verwachting kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond zijn, waardoor deze (hoger) beroepen vereenvoudigd kunnen worden behandeld.⁴¹ Dit heeft weer tot gevolg dat sneller uitspraak kan worden gedaan, en deze omgevingsvergunning dus sneller onherroepelijk zou kunnen worden. Juist bij kleinere, minder complexe projecten waarvoor een model anterieure overeenkomst geschikt lijkt te zijn, zou er aanleiding kunnen zijn om afspraken te maken over een privaatrechtelijke bouwplantoets, die dan in de plaats komt van een vergunningplicht. In het model van die anterieure overeenkomst kunnen dan ook afspraken worden gemaakt over de kosten die verband houden met de bouwplantoets, die in de plaats komen van de bouwleges die een gemeente zou mislopen vanwege het laten vallen van het verbod om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten die bestaat uit het bouwen en vervolgens in stand houden van een bouwwerk. Die kosten dienen dan als tegenprestatie voor de privaatrechtelijke bouwplantoetsing. Uiteraard kan voor de omvang daarvan wel aangesloten worden bij de legesverordening.

Tegelijkertijd is natuurlijk wel van belang dat er een redelijke balans blijft tussen de belangen van de initiatiefnemer en die van woningzoekenden enerzijds, en de belangen van andere belanghebbenden (zoals omwonenden) anderzijds. Wanneer (als gevolg van een contractuele afspraak in een anterieure overeenkomst) geen vergunningplicht voor de

33 Dit sluit ook aan bij de gedachten van de (voormalige) minister, zie p. 6 van haar brief van 14 juli 2025.

34 Vgl. art. 22.26 van de bruidsschat (het omgevingsplan van rechtswege).

35 Hoewel met een dergelijke privaatrechtelijke bouwplantoets een resultaat kan worden bereikt, dat vergelijkbaar is met de vergunningplicht, lijkt de doorkruisingsleer hier niet aan in de weg te staan, wanneer althans de lijn van de Hoge Raad die volgt uit o.m. het (standaard)arrest *Kunst- en Antiekstudio Lelystad* (HR 8 juli 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0315, AB 1991/659, m.nt. F.H. van der Burg, NJ 1991/691, m.nt. M. Scheltema, BR 1991, p. 927, M en R 1993/14, Gst. 1991-6930, 4, m.nt. L.J.A. Damen) onder de Omgevingswet wordt voortgezet.

36 Zie voor een voorbeeld het project Kraaienberg Vught, waarbij (overigens in navolging van de oproep van gedeputeerde Wilma Dirken) juist met het oog op het versnellen van de woningbouw wordt afgezien van het opnemen van een vergunningplicht in het omgevingsplan. Zie: www.omroepbrabant.nl/nieuws/6003767/vught-wil-als-eerste-brabantse-gemeente-vergunningsvrij-huizen-bouwen.

37 Hoewel juridisch gezien al (op risico) gestart kan worden met een omgevingsvergunning die nog niet onherroepelijk is geworden, maar al wel in werking is getreden, stellen garantiefondsen en hypotheekverstrekkers veelal de voorwaarde dat een omgevingsvergunning onherroepelijk dient te zijn. Praktisch betekent dit dat, i.i.g. voor woningen die aan particulieren worden verkocht, veelal niet eerder kan worden gestart dan nadat de benodigde vergunningen onherroepelijk zijn geworden.

38 Vgl. art. 2.27 lid 1 onder a van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

39 Vgl. art. 8:69a Awb.

40 Vgl. Rb. Rotterdam 17 september 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:11621, rov. 4.1. Zie voor (vergelijkbare) rechtspraak over het Bouwbesluit 2012, de rechtsvoorganger van het Bbl, o.a. Rb. Limburg 5 juni 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:3037.

41 Vgl. art. 8:54 Awb.

omgevingsplanactiviteit in het omgevingsplan wordt opgenomen, verliezen zij immers, zoals hiervoor al opgemerkt, mogelijkheden om rechtsmiddelen aan te wenden tegen een ontwikkeling, vergeleken met de situatie van vóór 1 januari 2024. Dit betekent onder meer dat het omgevingsplan voldoende concreet moet zijn, zodat het voor deze belanghebbenden voldoende duidelijk is of kan zijn welke ontwikkeling hier zal (kunnen) komen, zodat zij hun eventuele bezwaren al kunnen richten tegen het plan zelf, dat dan immers de publiekrechtelijke bouwtitel geeft.

3. **Tot slot**

Het onderzoek van Metafoor en Fakton draagt bij aan een verdere versterking van de praktijk van het kostenverhaal, en daarmee aan een versnelling van projecten, waaronder woningbouw. Uiteraard is daarvoor wel bepalend op welke wijze concreet wordt omgegaan met de voorstellen die de onderzoekers hebben gedaan. Dat blijft vooralsnog afwachten. In deze bijdrage zijn deze voorstellen besproken, zijn enkele aandachtspunten geformuleerd en zijn enkele aanvullende voorstellen gedaan waarmee woningbouwontwikkelingen zouden kunnen worden versneld. Bij de uitwerking van de voorstellen van de onderzoekers, zou hiermee wellicht (ook) rekening kunnen worden gehouden.