

Globaal kostenverhaal

BR 2020/16

De Wro kent een specifieke regeling die het mogelijk maakt in bepaalde situaties de onderdelen van exploitatieplannen een globale inhoud te geven. Ook buiten die situaties om is er echter behoefte aan een bepaalde mate van globaliteit. Die behoefte verschilt per situatie. Die behoefte doet zich in het algemeen voor vanwege de mate van onzekerheid in het beginstadium van gebiedsontwikkeling. Tot dat beginstadium kan veelal ook worden gerekend het moment van vaststelling van een bestemmingsplan c.q. omgevingsplan. Dan ontstaat er een juridische basis voor de betreffende ontwikkeling. Maar ook dan kan het vaak nog allerlei kanten op, mede gevoed door latere invullingskeuzes. In het bijzonder geldt dit voor gevallen van uitnodigingsplanologie. In deze bijdrage wordt verkend welke mogelijkheden de wet, de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie bieden voor globaliteit in relatie met flexibiliteit ten aanzien van het kostenverhaal. De basis van deze bijdrage ligt bij de afdeling Grondexploitatie van de Wro ten aanzien van exploitatieplannen. Van daaruit worden lijnen getrokken naar mogelijkheden van globaal kostenverhaal onder de Omgevingswet.

1. Inleiding

Artikel 6.13 lid 3 Wro geeft voor twee situaties de mogelijkheid om de onderdelen van een exploitatieplan een globale inhoud te geven. Dat kan voor gronden waarvoor ten eerste nog een uitwerkingsplan (in de zin van artikel 3.6 lid 1 onder b Wro) moet worden vastgesteld of waarvoor ingevolge de fasering geen omgevingsvergunning voor een bouwplan kan worden verleend. In beide gevallen is er op de betreffende gronden nog geen bouwtitel; er is sprake van een voorlopig bouwverbod, eventueel op deelgebieden. Dat voorlopig bouwverbod is er in beide genoemde situaties. In de eerste situatie wordt het in het globaal uit te werken bestemmingsplan opgenomen en in de tweede situatie in een faseringsregel in het exploitatieplan.

Dit roept de vraag op wat globaal is en hoe gedetailleerd een exploitatieplan moet zijn om niet (meer) onder deze globaliteitsregeling te vallen. Een vraag is ook hoe globaliteit en gedetailleerdheid vormgegeven moeten worden in een hybride versie van het exploitatieplan. Een hybride situatie doet zich voor als een deelgebied van het globale bestemmingsplan al wel wordt uitgewerkt maar een ander deel nog niet.

Met name de vraag wat onder globaliteit verstaan moet worden is van belang omdat buiten de beide wettelijk geregelde situaties om ook behoefte bestaat aan globaliteit. In zijn al-

gemeenheid kan worden gesteld dat het eigen is aan processen van gebiedsontwikkeling dat er in de beginstadia – vaak ook op het moment dat een bestemmingsplan wordt vastgesteld – op allerlei onderdelen nog onzekerheden en onduidelijkheden bestaan. De laatste jaren is er een streven naar meer flexibele en dus globale bestemmingsplannen. Vanouds werd overigens ook gewerkt met zogenaamde globale eindplannen. Ook kennen we bestemmingsplannen met gemengde bestemmingen. De eigenaar/exploitant bepaalt dan welke functie gerealiseerd wordt binnen de keuzeruimte die hij in het bestemmingsplan heeft. Zulke bestemmingsplannen zijn dan wel flexibel, maar overigens niet per se globaal; per toegestane bestemming kan de regeling best gedetailleerd zijn.

In de laatste jaren wordt regelmatig gesproken over uitnodigingsplanologie. Vanuit de Wro gezien is er daarmee juridisch gezien niet echt iets anders aan de hand dan de bestemmingsplanvarianties die ik hiervoor heb genoemd. Vanuit de Omgevingswet is dat anders. Deze wet bevat voor wijzigingen dan wel afwijkingen van het omgevingsplan meer mogelijkheden voor uitnodigingsplanologie. Zo kunnen bijvoorbeeld onderzoeken worden doorgeschoven naar het vergunningsstadium, of beter gezegd: het stadium waarop de start van de activiteit wordt voorbereid. Daardoor ontstaan meer mogelijkheden om flexibel te zijn met functies en daar is globaliteit te betrachten met het (evenwichtig) toekennen van functies aan locaties. Meerdere functies kunnen vooralsnog worden toegestaan; waaraan een initiatiefnemer precies moet voldoen wordt dan helder bij het toetsen van de onderzoeken die hij verricht voorafgaand aan de gekozen activiteit.

Met uitnodigingsplanologie wordt eerder geduid op een houding van de overheid: minder zelf entameren en meer overlaten aan initiatieven vanuit de markt en dat dan faciliteren met planologische besluiten (en eventueel voorafgaande structuurvisies).

Duidelijk moge zijn dat er onder de genoemde vormen van bestemmen genoeg situaties denkbaar zijn waarin bij vaststelling van het bestemmingsplan de uitkomst van de mogelijk gemaakte ontwikkelingen in meer of mindere mate onzeker is. Het kan niet anders of dat heeft gevolgen voor de mate van flexibiliteit en daarmee van de mate van globaliteit van exploitatieplannen, ook als de situaties van artikel 6.13 lid 3 Wro niet aan de orde zijn.

Ten aanzien van de kostenverhaalsregeling van de Omgevingswet geldt dat op 17 oktober 2019 het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (hierna: de Awg) door de Tweede Kamer geamendeerd is aanvaard, zodat wat de regering en Tweede Kamer betreft helder is hoe de regeling van het kostenverhaal eruit moet zien. Voor zover in dit artikel de Awg ter sprake komt ga ik er gemakshalve van uit dat de Eerste Kamer de kostenverhaalsregeling ongewijzigd aanvaard, in ieder geval op het punt van globa-

¹ Evert Jan van Baardewijk is senior adviseur bij Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling.

liteit en flexibiliteit. De Awg wijzigt de regeling van het kostenverhaal zoals die regeling reeds in een eerder stadium in de Omgevingswet was vastgelegd. Als ik hierna spreek over de kostenverhaalsregeling van de Omgevingswet bedoel ik de Omgevingswet zoals die wordt aangepast door de Awg. Welnu, de Omgevingswet kent geen regeling omtrent globaliteit in het kostenverhaal. Er is wel een regeling opgenomen die specifiek bedoeld is voor organische gebiedsontwikkeling, te weten het model zonder tijdvak (hierna: het organische model). Die regeling heeft elementen van globaliteit. De behoefte aan toepassing van dit model moet men echter niet verwarren met de behoefte aan de toepassing van globaal kostenverhaal. Er is uiteraard wel een overlapping tussen die beide, maar ze vallen niet samen. Dat betekent dat de vraag zich voordoet of en zo ja hoe men globaliteit ten aanzien van het kostenverhaal kan toepassen onder de Omgevingswet, ook in gevallen waarin niet wordt gekozen voor toepassing van het organische model (en dus kiest voor het model met tijdvak, hierna het integrale model).

Om daar zicht op te krijgen is het van belang eerst te kijken naar de grondexploitatie-regeling van de Wro (wetsgeschiedenis, jurisprudentie) en daarna te bezien of uit dat geheel elementen bruikbaar zijn voor een praktijk onder de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet zal de figuur van het exploitatieplan niet meer bestaan, maar zal de publiekrechtelijke toepassing van het kostenverhaal een plaats krijgen in een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan of in een besluit omtrent een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Gemakshalve zal ik daarom af en toe niet alleen spreken over het exploitatieplan, maar over exploitatieplan c.q. kostenverhaalsregel.

De hoofdvraag die ik in deze bijdrage behandel is in welke zin globaliteit in kostenverhaal mogelijk is in exploitatieplannen. Het gaat dan zowel om de situaties van artikel 6.13 lid 3 Wro als daarbuiten. Daarbij wordt rekening gehouden met het belangrijke gegeven uit de Wro dat gemeenten verplicht zijn het exploitatieplan jaarlijks te herzien (artikel 6.15 lid 1). Die plicht is bedoeld om het exploitatieplan te actualiseren aan de hand van de voortgang van de exploitatie en ook om in te kunnen spelen op veranderende keuzes binnen de exploitatie. Een deelvraag is in welke zin globaliteit in het kostenverhaal denkbaar is onder de Omgevingswet.

De opbouw van deze bijdrage is als volgt. Globaliteit wordt verkend aan de hand van wetsgeschiedenis (par. 2) en jurisprudentie (par. 5). Daartussen wordt gekeken naar de betekenis van artikel 6.13 lid 3 Wro (par. 3) en naar de toepassing in een praktijkgeval (par. 4). Na behandeling van jurisprudentie trek ik conclusies voor de gang van zaken onder de Wro (par. 6), waarna ik een vooruitblik probeer te bieden voor de praktijk onder de Omgevingswet (par. 7). Dit alles afgezet tegen de behoefte van de praktijk om flexibel te kunnen opereren met exploitatieplannen c.q. kostenverhaalsregels in omgevingsplannen. Die behoefte leidt tot een belang om het exploitatieplan of de herziening ervan een bepaalde mate van globaliteit mee te geven. Voor kosten-

verhaalsregels in een omgevingsplan ligt dat niet anders, al is er verschil tussen de mogelijkheid om enerzijds het integrale model van kostenverhaal en anderzijds het organische model van kostenverhaal toe te passen. Dat onderscheid wordt uitgewerkt in par. 7.1 respectievelijk par. 7.2. De focus ligt op globaliteit qua kostenverhaal. De vraag naar globaliteit kan ook worden gericht op de mogelijkheid van het opnemen van locatie-eisen, maar dat laat ik in deze bijdrage grotendeels buiten beschouwing.

2. Wetsgeschiedenis omtrent artikel 6.13 lid 3 Wro

In het wetsvoorstel Grondexploitatiewet werd, voor gronden met een uit te werken bestemming, de mogelijkheid opgenomen om te kunnen volstaan met een globale omschrijving. Dit als onderdeel van artikel 6.13 lid 1 sub a. In lid 2 sub a werd (voor uit te werken bestemmingsplannen) een vergelijkbare regeling opgenomen als de regeling zoals die uiteindelijk in lid 3 is vervat. De memorie van toelichting gaf aan dat, zolang een bouwtitel ontbreekt, het niet nodig is een gedetailleerd exploitatieplan vast te stellen:

“Die noodzaak ontstaat pas op het moment van de uitwerking van het bestemmingsplan, waarmee de bouwtitel wordt verschaft. Het wetsvoorstel bepaalt daarom dat het exploitatieplan voor nog uit te werken bestemmingen globaal kan zijn.”²

Gaande de parlementaire behandeling³ werd de tweede situatie toegevoegd, namelijk die waarin globaliteit ook mogelijk werd gemaakt voor gronden waar ingevolge de fasering (bedoeld is een fasering op grond van een faseringsregel in het exploitatieplan) geen vergunning voor bouwen mogelijk is (nota van wijziging).⁴ Door de regering werd dit toegelicht met de opmerking dat de gemeente dankzij deze bepaling kan afzien van een onnodige en vaak onmogelijke detaillering van delen van het exploitatieplan in de beginfase van een project. In de nota naar aanleiding van het verslag is hierbij toegelicht dat dankzij deze bepaling kan worden afgezien van een vroegtijdige detaillering van het exploitatieplan.⁵

De Invoeringswet Wro heeft ten slotte de eindformulering van deze regeling gebracht. Ze werd uit lid 1 en 2 van artikel 6.13 geschrapt en vervat in een nieuw lid 3.⁶ Daar is geregeld dat alle onderdelen van het exploitatieplan, zoals genoemd in lid 1 en 2, een globale inhoud kunnen hebben.⁷

Wat het motief voor deze regeling betreft is het helder dat in het beginstadium van een project het vaak onnodig of ook

2 Kamerstukken II 2004/05, 30218, 3, p. 19.

3 Voor de parlementaire geschiedenis zie E.J. van Baardewijk, *Het exploitatieplan*, Paris: Zutphen 2015, p. 320-336 en J.A.M. van den Brand & J.B. Mus, *Artikelsgewijs commentaar op de afdeling Grondexploitatie in de Wro en het Bro*, Instituut voor Bouwrecht: 's-Gravenhage 2012, p. 63-65.

4 Kamerstukken II 2005/06, 30218, 7, p. 2.

5 Kamerstukken II 2005/06, 30218, 6, p. 5.

6 Kamerstukken II 2006/07, 30938, 2, p. 41.

7 Kamerstukken II 2006/07, 30938, 3, p. 54.

onmogelijk is alle onderdelen van een exploitatieplan van een meer gedetailleerde inhoud te voorzien.

In de parlementaire behandeling (nota naar aanleiding van het verslag) wordt globaliteit in verband gebracht met flexibiliteit. In eerste instantie wordt dan gesproken over regels over sociale woningbouw en particulier opdrachtgeverschap. De regering wilde in globale bestemmingsplannen en uit te werken bestemmingsplannen de mogelijkheid geven te werken met percentages voor deze woningbouw-categorieën en daaraan ook bandbreedtes te verbinden. De bedoeling was dat de concretisering ervan in een exploitatieplan zou kunnen worden opgenomen. De reden van die keus was dat op deze manier een bestemmingsplan flexibel kan blijven op dit onderdeel, dat gekenmerkt wordt door snelle marktontwikkelingen en zich wijzigende omstandigheden. De regering vervolgt dan met een opmerking over de regeling over globale exploitatieplannen van artikel 6.13 (toen nog lid 2 sub a) als zijnde een tweede verruiming van de flexibiliteit.⁸

3. Betekenis artikel 6.13 lid 3 Wro

Zoals gezegd is één van de situaties waarin een exploitatieplan een globale inhoud kan worden gegeven de omstandigheid dat er sprake is van een globaal uit te werken bestemmingsplan en er nog geen uitwerkingsplan is vastgesteld. In verband met die situatie is het goed stil te staan bij artikel 6.15 lid 2 Wro.

Er is geen plicht om bij een uitwerkingsplan een herziening van het exploitatieplan vast te stellen al zal dit gelet op de tekst van artikel 6.15 lid 2 wel de bedoeling zijn. Zonder deze bepaling zou de situatie kunnen ontstaan dat een uitwerkingsplan in werking is getreden terwijl het globale exploitatieplan nog niet is herzien en gedetailleerd. Dat zou problemen kunnen opleveren met de toetsing van bouw-aanvragen en de toetsing aan eisen rond woningbouw-categorieën.⁹

In artikel 6.15 lid 2 Wro wordt de werking van een uitwerkingsplan afhankelijk gesteld van een globale omschrijving voor gronden in het exploitatieplan en de vaststelling en bekendmaking van een herziening van dat globale exploitatieplan. Dat betekent dat in het exploitatieplan zelf duidelijk moet worden gemaakt dat er sprake is van een globale

omschrijving omdat daar een rechtsgevolg aan verbonden is. Omgevingsvergunningen voor bouwen kunnen immers niet worden verleend, zolang het uitwerkingsplan niet in werking is getreden.

De regeling van artikel 6.15 lid 2 betekent dus dat de gemeente in het exploitatieplan zal moeten aangeven dat er sprake is van een exploitatieplan met globale omschrijving zoals bedoeld in artikel 6.13 lid 3. Er moet immers geen onduidelijkheid kunnen bestaan over de vraag of het uitwerkingsplan nu wel of niet in werking getreden is. De gemeente doet er mijns inziens daarbij goed aan te motiveren waarom zij meent dat het om een globale omschrijving gaat. Zodra het immers om een exploitatieplan met globale omschrijving gaat, zullen eigenaren/exploitanten moeten wachten totdat de herziening van het betreffende exploitatieplan is vastgesteld en bekendgemaakt alvorens het uitwerkingsplan in werking treedt en de bouwtitels dus geëffectueerd kunnen worden.

4. Toepassing in een praktijkgeval

Voor de praktijk is het van belang te onderkennen dat er een situatie kan zijn dat de gemeente de uitwerking van het globale plan in meerdere uitwerkingsplannen wil vastleggen. Stel voor het eenvoudigste geval dat de gemeente na verloop van tijd voor een eerste deelgebied een uitwerkingsplan vaststelt en enkele jaren later voor een tweede deelgebied een volgend uitwerkingsplan. Bij het globale moederbestemmingsplan wordt dan een globaal moederexploitatieplan vastgesteld. Bij het eerste uitwerkingsplan wordt het exploitatieplan herzien en wordt het voor het eerste deelgebied minder globaal: voor dat deel volgt het exploitatieplan de invulling van het gebied die het uitwerkingsplan mogelijk maakt. Maar voor het tweede deelgebied blijft het exploitatieplan nog globaal.

Stel nu dat in het globale uit te werken bestemmingsplan voor elk van beide deelgebieden een bestemmingsvlak is opgenomen met de bestemming 'Wonen - Uit te werken'. De regels van het bestemmingsplan gaan uit van 30%-35% sociale huur, 10%-15% middeldure huur en voor het overige vrijheid qua woningtypes, met een maximum van 300 woningen in het eerste deelgebied en 200 woningen in het tweede deelgebied. In het globale exploitatieplan kan dan grofweg tussen twee varianten worden gekozen:

1. In het exploitatieplan wordt een verkavelingskaart opgenomen waarin per deelgebied de verschillende prijscategorieën van de woningen zichtbaar worden gemaakt. In het exploitatieplan kan dan op een concrete manier de exploitatiebijdrage worden berekend. Per kavel zijn immers de prijscategorieën vastgesteld, zodat de bijbehorende grondopbrengsten vertaald kunnen worden naar gewogen eenheden. Deze methode komt niet veel voor; de reden dat een globaal uit te werken bestemmingsplan wordt vastgesteld is nu juist dat de gemeente nog te weinig idee heeft van de invulling van het plan. Wanneer desondanks een invulling in het exploitatieplan wordt doorgevoerd is de kans groot dat

⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30218, 6, p. 4 en 5.

⁹ Lid 2 van artikel 6.15 Wro kwam niet voor in de eerste tekst van het wetsvoorstel van de Grondexploitatiewet. Dit lid is ingevoegd door de nota van wijziging, Kamerstukken II 2005/06, 30218, 7. Op p. 6 wordt de invoeging van dit lid als volgt toegelicht: "Bij de vaststelling van een uitwerkingsplan zal vrijwel altijd tevens het normaal gesproken nog globale exploitatieplan dienen te worden herzien, om te komen tot de gewenste detaillering. In de vakpers is er op gewezen dat een uitwerkingsplan kan worden vastgesteld en in werking kan treden zonder dat het nog globale exploitatieplan herzien en gedetailleerd is. Hierdoor kan een situatie ontstaan, waarin een bouwvergunningaanvraag niet goed beoordeeld kan worden, omdat het exploitatieplan onvoldoende duidelijkheid biedt. Ook de toetsing aan de eisen voor wat betreft de woningbouw-categorieën kan daardoor in het gedrang komen. Om deze situatie te voorkomen is in artikel 6.15 een tweede lid ingevoegd, dat bepaalt dat het uitwerkingsplan niet in werking treedt voordat het betreffende exploitatieplan is herzien en bekendgemaakt."

de gemeente later, bij vaststelling van een uitwerkingsplan, invullingskeuzes maakt die afwijken van wat in het exploitatieplan was opgenomen. Bij de herziening van het exploitatieplan moet dan de verkavelingskaart worden aangepast en dan wijzigt de berekening van de exploitatiebijdrage mee. Achteraf moet dan geconstateerd worden dat in het moederplan een soort schijn duidelijkheid was opgenomen. De kans bestaat dat eigenaren/exploitanten dit verkeerd interpreteren en er verwachtingen aan denken te kunnen ontleen. Sommigen zullen blij verrast zijn doordat ze te maken krijgen met een hogere opbrengstpotentie; bij anderen zal het andersom zijn. Dit is lastig uit te leggen; het vergroot de kans op het instellen van beroep tegen de combinatie van uitwerkingsplan en herziening exploitatieplan.

2. De vaker toegepaste variant is dat, aan de hand van de uitwerkingsregels, er een woningbouwprogramma wordt aangenomen van – stel – 150 sociale huurwoningen, 50 middeldure huurwoningen, 150 woningen in de prijscategorie van € 250.000, 100 rijenwoningen van € 300.000 en 50 van € 400.000. Een toedeling via een verkavelingskaart vindt nog niet plaats. Verschillen in opbrengstpotenties van de gronden van de verschillende eigenaren zijn daardoor dan nog niet bekend. Om de eigenaren toch een indruk te geven van de exploitatiebijdrage wordt per eigenaar met een gemiddeld aantal prijscategorieën gerekend of, anders gezegd, er wordt gerekend met een gemiddeld woningbouwprogramma qua prijscategorieën. Aan elke eigenaar worden evenveel sociale huurwoningen 'toebedeeld'.

In de tweede variant vindt er, zodra er een uitwerkingsplan wordt vastgesteld, een invullingskeus plaats qua bestemming en een invullingskeus in het exploitatieplan. In dit voorbeeld gebeurt dat eerst voor het eerste deelgebied. De ene eigenaar ziet zich nu bijvoorbeeld geconfronteerd met een lager dan gemiddeld percentage sociale huur en de andere eigenaar met een hoger dan gemiddeld percentage. Eerstgenoemde ziet zijn exploitatiebijdrage stijgen (en ook zijn vastgoedexploitatiewinst stijgen), bij laatstgenoemde is het andersom.

In de tweede variant is er voor het eerste deelgebied in het herziene exploitatieplan weliswaar een invulling gekozen. Maar voor het tweede deelgebied wordt er nog steeds gewerkt met het gemiddelde woningbouwprogramma. Dat betekent dat zowel voor de eigenaren in het eerste deelgebied als in het tweede deelgebied, de exploitatiebijdrage deels is gebaseerd op een invullingskeus en deels nog op een gemiddeld woningbouwprogramma. De grotere duidelijkheid komt pas wanneer het tweede uitwerkingsplan is vastgesteld met de daarbij behorende herziening van het exploitatieplan.

5. Jurisprudentie over globaliteit exploitatieplannen

Wat hiervoor in paragraaf 2 over de wettelijke regeling is gezegd doet vermoeden dat buiten de situaties van artikel 6.13 lid 3 om exploitatieplannen geen globale inhoud zouden mogen hebben. Op basis van wat is aangehaald uit de parlementaire geschiedenis is dat wat minder eenduidig. Weliswaar wordt aangegeven dat de noodzaak van een gedetailleerde inhoud pas aan de orde is als er bouwtitels worden gecreëerd. De veronderstelling is dan kennelijk dat een exploitatieplan dan gedetailleerd moet zijn. Evenwel is nergens duidelijk aangegeven wat verstaan moet worden onder globaal en onder gedetailleerd. Anderzijds komt in de parlementaire geschiedenis naar voren dat er een link wordt gelegd met het beginstadium van een project. In een beginstadium is het niet nodig of zelfs onmogelijk alle onderdelen van een exploitatieplan van een gedetailleerde inhoud te voorzien.

Wat echter in de parlementaire geschiedenis niet echt helder wordt, wordt gelukkig in de jurisprudentie een stuk helderder.

5.1 Jurisprudentie met betrekking tot artikel 6.13 lid 3 Wro

5.1.1 Exploitatieplan Langerak Zuid/Woonleefhart (Liesveld)¹⁰

In beroep tegen dit exploitatieplan klaagt appellant onder meer over een gebrek aan onderbouwing van de kostenposten, zodat deze in strijd met de rechtszekerheid niet kunnen worden getoetst.

De Afdeling stelt voorop dat voor de gronden met de bestemmingen "Centrum – uit te werken" en "Woongebied – uit te werken" nog een uitwerking als bedoeld in artikel 3.6 lid 1 sub b Wro moet worden vastgesteld, zodat ingevolge artikel 6.13 lid 3 Wro de onderdelen van het exploitatieplan, bedoeld in artikel 6.13 lid 1 en 2, een globale inhoud kunnen hebben. Dit brengt met zich dat de diverse onderdelen van het exploitatieplan minder concreet kunnen zijn dan bij een gedetailleerd eindplan. Bij de herziening van het exploitatieplan zullen de daarin opgenomen onderdelen nader worden uitgewerkt. Verder is in artikel 6.15 lid 2 Wro opgenomen dat een uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6 lid 1 sub b, dat gronden bevat waarvoor in het exploitatieplan een globale omschrijving is vastgesteld, niet in werking treedt voordat een herziening van het exploitatieplan met betrekking tot de desbetreffende gronden is vastgesteld en bekendgemaakt. Tegen die herziening van het plan kan een belanghebbende rechtsmiddelen aanwenden.

In paragraaf 2.3 van de toelichting op de exploitatieopzet is opgenomen dat op basis van de kostensoorten uit het Bro een raming van de kosten is gemaakt, waarbij verschillende aannames zijn gedaan, die in de rest van de paragrafen nader

¹⁰ ABRvS 12 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP0540, m.nt. E.J. van Baardewijk (BR 2011/54).

worden besproken. In paragraaf 2.3.3 van de toelichting op de exploitatieopzet is uiteengezet waarop de kosten voor het bouwrijp maken van het terrein betrekking hebben en in paragraaf 2.3.4 is aangegeven waaruit het woonrijp maken bestaat. De indicatieve raming van de planschades is in paragraaf 2.3.5 van de toelichting op de exploitatieopzet opgenomen. Deze onderdelen maken aldus deel uit van het exploitatieplan. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het exploitatieplan in strijd met artikel 6.13 Wro moet worden geacht. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat volgens artikel 6.13 lid 3 Wro de onderdelen van het exploitatieplan een globale inhoud kunnen hebben. De aan het bestemmingsplan en het exploitatieplan ten grondslag liggende stukken geven ook geen aanleiding voor een nadere detaillering. Dat enkel sprake is van indicatieve ramingen acht de Afdeling in dit geval gelet op het vorenstaande niet in strijd met de rechtszekerheid. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat is gesteld noch gebleken dat deze aannames niet als reëel kunnen worden aangemerkt en dat de raming van de kosten bij een herziening van het plan zal worden geconcretiseerd. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat artikel 2 van het exploitatieplan niet tot rechtsonzekerheid zal leiden. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat deze bepaling in een herziening van het exploitatieplan zal worden uitgewerkt en thans ingevolge artikel 3 van het exploitatieplan geen werken en werkzaamheden mogen worden uitgevoerd.

5.1.2 *Exploitatieplan Bedrijventerrein Enter-Rijssen (Wierden)*¹¹

In beroep tegen dit exploitatieplan voert appellant 1 onder meer aan dat de uit te voeren werken en de bijbehorende kosten niet duidelijk zijn vastgelegd en dat de gewichtsfactor van de diverse uitgiftecategorieën ten onrechte niet is vastgesteld.

De Afdeling overweegt dat ingevolge het derde lid van artikel 6.13 Wro, zoals dat gold ten tijde van het bestreden besluit, de onderdelen van een exploitatieplan, bedoeld in het eerste lid en tweede lid, een globale inhoud kunnen hebben voor gronden, waarvoor nog een uitwerking als bedoeld in artikel 3.6 lid 1 sub b moet worden vastgesteld, of waarvoor ingevolge de fasering geen bouwvergunning als bedoeld in artikel 6.1 lid 1 kan worden verleend.

Ingevolge artikel 7, eerste lid van het exploitatieplan, worden alle verhaalbare kosten verdeeld over alle gronden waarop de in het Bro omschreven bouwplannen zijn voorzien. In casu gaat het om de gronden met de functie "bedrijventerrein". Bij de verdeling wordt rekening gehouden met de draagkracht van die bouwplannen. De draagkracht wordt bepaald door de ligging van de grond waarop de bouwplannen worden gerealiseerd. Uitgangspunt is dat de grond met de beste ligging op een gewogen wijze de meeste kosten draagt. Ingevolge het tweede lid zullen door de gemeenteraad van Wierden, zodra het verkavelingsplan in het

exploitatieplan wordt opgenomen, voor de gronden, onderscheiden in uitgiftecategorieën Z1 tot en met Z4, per categorie uitgifteprijs worden vastgesteld.

De Afdeling overweegt dat niet in geschil is dat voor de gronden in het exploitatiegebied een faseringsregeling met diverse bouwverboden geldt, zodat ingevolge artikel 6.13 lid 3 Wro de onderdelen van het exploitatieplan, bedoeld in artikel 6.13 lid 1 en 2 Wro, een globale inhoud kunnen hebben. Dit brengt met zich, dat diverse onderdelen van het exploitatieplan minder concreet kunnen zijn dan bij een gedetailleerd eindplan. Bij één van de verplichte jaarlijkse herzieningen, als bedoeld in artikel 6.15 Wro, zullen deze onderdelen nader dienen te worden uitgewerkt. Zoals de raad reeds heeft verklaard, zullen belanghebbenden alsdan rechtsmiddelen kunnen aanwenden tegen de herziening van het exploitatieplan, waarbij onder meer het verkavelingsplan, de definitieve uitgiftecategorieën en gewichtsfactoren worden vastgesteld, nu die herziening zal zien op structurele onderdelen. Dan zal ook duidelijk worden wat de exacte exploitatiebijdragen zullen zijn. Verder bevat het exploitatieplan een globale omschrijving van de uit te voeren werken en een globale raming van de andere kosten in verband met de exploitatie en daarmee mocht in dit geval worden volstaan. De raad zal ook deze onderdelen bij een herziening, als bedoeld in artikel 6.15 van de Wro, nader dienen uit te werken. Deze handelwijze is verenigbaar met het bepaalde in artikel 6.13, gelezen in samenhang met artikel 6.15 Wro.

Gelet hierop faalt het betoog van appellant 1 ten aanzien van de omschrijving van de werken, de beschrijving van de bijbehorende kosten, de begrenzing van de uitgiftecategorieën en de gewichtsfactoren. Hetzelfde geldt voor het betoog van appellant 3 dat het exploitatieplan ten onrechte geen volledig inzicht geeft in de verschuldigde exploitatiebijdragen.

5.1.3 *Exploitatieplan Bramert-Noort (Stein)*¹²

Vergelijkbare overwegingen worden gegeven in de uitspraak op het beroep tegen dit exploitatieplan. Ook hier is sprake van een globaal uit te werken bestemmingsplan, zodat de toepassing van artikel 6.13 lid 3 Wro aan de orde is. De Afdeling oordeelt dat gelet daarop de raad voor de raming van de gewraakte kostensoorten geen specifieke onderbouwingen hoefde te verschaffen.

5.1.4 *Exploitatieplan Zuidplas West (Zevenhuizen-Moerkapelle)*¹³

In principe is zo'n situatie ook aanwezig in het beroep tegen dit exploitatieplan. Maar er is ook een wezenlijk verschil. In het exploitatieplan is namelijk een toerekening van de verhalen kosten niet opgenomen. De raad geeft op de zitting aan dat zo'n toerekening van de te verhalen kosten wel had kunnen worden opgenomen. De Afdeling acht het exploitatieplan aldus ontoereikend vanwege het ontbreken van

11 ABRvS 25 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ5950.

12 ABRvS 22 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV6569.

13 ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4628.

meer uitgewerkte kosten- en opbrengstenramingen en een toerekening van kosten aan de uit te geven gronden, terwijl ter zitting is komen vast te staan dat dat wel mogelijk was. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het exploitatieplan in zoverre in strijd moet worden geacht met artikel 6.13 Wro. Daaraan doet volgens de Afdeling niet af dat ingevolge artikel 6.13 lid 3 Wro de betreffende onderdelen van het exploitatieplan een globale inhoud kunnen hebben.

5.1.5 Exploitatieplan Limmen-Zandzoom (Castricum)¹⁴

In de beroepszaak tegen dit exploitatieplan voeren twee appellanten aan dat niet duidelijk is hoeveel de exploitatiebijdrage per omgevingsvergunning voor bouwen is en hoe deze tot stand is gekomen. Eén van beide appellanten stelt dat niet duidelijk is in hoeverre de eigenaar deze bijdrage verschuldigd is bij zelfrealisatie dan wel bij verkoop aan een ontwikkelaar. De andere appellant betoogt dat het toerekenen van kosten aan de exploitatie van het gehele gebied niet of onvoldoende transparant is.

Het bestemmingsplan betreft volgens de raad een globaal plan met uitwerkingsplicht welke geen directe bouwtitel geeft. Op grond van artikel 6.13 lid 3 Wro kunnen onderdelen van het exploitatieplan een globale inhoud hebben. Zoals in het exploitatieplan is aangegeven is het daarom niet mogelijk de exacte exploitatiebijdrage te bepalen, aldus de raad. Bij een van de verplichte jaarlijkse herzieningen zullen deze onderdelen nader worden uitgewerkt. Dan zal volgens de raad ook duidelijk zijn wat de exacte exploitatiebijdragen zullen zijn.

De Afdeling stelt voorop dat voor de gronden met de bestemmingen "Gemengd-Uit te werken 1 (G-U1)", "Gemengd-Uit te werken 2 (G-U2)" en "Woongebied-Uit te werken (WG-U)" nog uitwerkingen als bedoeld in artikel 3.6 lid 1 sub b Wro moeten worden vastgesteld, zodat ingevolge artikel 6.13 lid 1 Wro de onderdelen van het exploitatieplan, bedoeld in artikel 6.13 lid 1 en 2 Wro, een globale inhoud kunnen hebben. Dit brengt met zich dat diverse onderdelen van het exploitatieplan minder concreet kunnen zijn dan bij een gedetailleerd eindplan. Bij een van de verplichte jaarlijkse herzieningen, als bedoeld in artikel 6.15 van de Wro, zullen deze onderdelen nader dienen te worden uitgewerkt. Belanghebbenden kunnen alsdan rechtsmiddelen aanwenden tegen de herziening van het exploitatieplan, waarbij onder meer de definitieve uitgiftecategorieën en gewichtsfactoren worden vastgesteld, nu die herziening niet zal zien op niet-structurele onderdelen als bedoeld in artikel 6.15, derde lid, van de Wro. Dan zal ook duidelijk worden wat de exacte hoogten van de exploitatiebijdragen zullen zijn. Verder bevat het hoofdstuk 4 van het exploitatieplan een globale omschrijving van de uit te voeren werken, een globale raming van de andere kosten in verband met de exploitatie en een paragraaf waarin is aangegeven in hoeverre deze kosten toerekenbaar zijn aan het exploitatiegebied waarbij

voor een nadere onderbouwing van de toerekening van de bovenwijkse voorzieningen, waaronder ook de aansluiting op de A9 valt, wordt verwezen naar de nota 'Bovenwijken 2010-2020'. Hiermee mocht in dit geval worden volstaan. De raad zal ook deze onderdelen bij een herziening, als bedoeld in artikel 6.15 Wro, dienen uit te werken. De Afdeling oordeelt dat deze handelwijze verenigbaar is met het bepaalde in artikel 6.13, gelezen in samenhang met artikel 6.15 Wro.

5.1.6 Exploitatieplan Offem Zuid (Noordwijk)¹⁵

In de beroepszaak tegen dit exploitatieplan voeren appellanten onder meer aan dat het exploitatieplan een te globale inhoud heeft.

Over de globale inhoud van het exploitatieplan overweegt de Afdeling dat voor de gronden met de bestemming "Woongebied - uit te werken" nog een uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, van de Wro moet worden vastgesteld, zodat ingevolge artikel 6.13, derde lid, van die wet, de onderdelen van het exploitatieplan, bedoeld in artikel 6.13, eerste en tweede lid, een globale inhoud kunnen hebben. Dit brengt met zich dat de diverse onderdelen van het exploitatieplan minder concreet kunnen zijn dan in een exploitatieplan behorend bij een gedetailleerd eindplan. Bij de herziening van het exploitatieplan zullen de daarin opgenomen onderdelen nader worden uitgewerkt. Verder is in artikel 6.15, tweede lid, van de Wro opgenomen dat een uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder b, gronden bevat waarvoor in het exploitatieplan een globale omschrijving is vastgesteld en dat dit niet in werking treedt voordat een herziening van het exploitatieplan met betrekking tot de desbetreffende gronden is vastgesteld en bekendgemaakt. Tegen een herziening van een exploitatieplan kan een belanghebbende ingevolge artikel 8:6, eerste lid, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak rechtsmiddelen aanwenden, met uitzondering van niet-structurele onderdelen als bedoeld in artikel 6:15, derde lid, van de Wro. Zoals de raad ter zitting heeft bevestigd zal een herziening van het exploitatieplan in het verband van een vast te stellen uitwerkingsplan niet worden aangemerkt als een exploitatieplan dat ziet op dergelijke niet-structurele onderdelen. De Afdeling oordeelt daarom dat het betoog faalt en overweegt dat, nu het een globaal exploitatieplan betreft, het bij de beoordeling van de beroepsgronden gaat om de aannamen die in het globale exploitatieplan zijn opgenomen of daaraan ten grondslag zijn gelegd.

5.1.7 Exploitatieplan Luchen Weteringpark (Geldrop-Mierlo)¹⁶

In beroep tegen dit exploitatieplan geeft de Afdeling vergelijkbare overwegingen als in de zaak van het exploitatieplan Offem-Zuid.

14 ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7130.

15 ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:235.

16 ABRvS 12 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2560.

Tot zover jurisprudentie over artikel 6.13 lid 3. Hierna stak stil bij enige jurisprudentie die verband houdt met het vraagstuk van globaliteit versus gedetailleerdheid in breder opzicht. Er is namelijk ook jurisprudentie die betrekking heeft op exploitatieplannen waarin geen toepassing wordt gegeven aan artikel 6.13 lid 3, maar waarin op bepaalde manieren wel sprake is van enige globaliteit.

5.2 Jurisprudentie over globaliteit/gedetailleerdheid in breder opzicht

Die jurisprudentie blijkt te maken te hebben met:

- kenbaarheid/bepaalbaarheid van de exploitatiebijdrage, mede in verband met rechtsbescherming;
- onderbouwing kostenposten;
- uitgiftetempo.

5.2.1 Exploitatieplan Vroondaal (Den Haag)¹⁷

In de beroepszaak tegen dit exploitatieplan spelen klachten over onvoldoende onderbouwing en inzichtelijkheid van de kosten, ook ten aanzien van de toepassing van de criteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. De raad stelt dat het om ramingen van de kosten gaat en ze daarom slechts een globaal inzicht geven in de verwachte kosten, maar dat deze door de jaarlijkse herzieningen geconcretiseerd zullen worden. De raad verweert zich verder met de stelling dat in paragraaf 6.6.2 en bijlage 5 en 7 van het exploitatieplan inzicht is gegeven in de geraamde kosten. De Afdeling overweegt dat in paragraaf 6.6.2 van de toelichting op het exploitatieplan de kosten per kostensoort uit artikel 6.2.4 Bro staan genoemd en dat deze per kostensoort zijn gespecificeerd. Verder is de toerekening aan het plan aan de hand van het profijt van de voorzieningen voor het exploitatiegebied toegelicht.

Onder verwijzing naar een eerdere uitspraak¹⁸ overweegt de Afdeling dat de exploitatieopzet, als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro, een rekenkundig model is, op basis waarvan de geraamde en daadwerkelijk gerealiseerde kosten naar rato van de te verwachten opbrengsten worden omgeslagen door het overeenkomstig artikel 6.17 van de Wro opleggen van een exploitatiebijdrage door middel van een voorwaarde verbonden aan een omgevingsvergunning voor bouwen. De kosten en opbrengsten die in de exploitatieopzet zijn opgenomen kunnen, zeker waar het de vaststelling van een exploitatieplan betreft, ramingen zijn en kunnen mogelijk afwijken van de daadwerkelijk te realiseren kosten en opbrengsten. De ramingen kunnen daarom worden uitgewerkt, gedetailleerd, aangepast of gewijzigd bij een herziening van het exploitatieplan. Niettemin dienen de in een exploitatieplan opgenomen kosten en opbrengsten met de vereiste zorgvuldigheid te worden geraamd. Daartoe is van belang dat de exploitatiebijdrage die bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen verschuldigd is, in eerste instantie veelal op

basis van ramingen van kosten en opbrengsten wordt vastgesteld, terwijl slechts onder de voorwaarden van artikel 6.20 van de Wro aanspraak bestaat op terugbetaling van hetgeen te veel is betaald. Voorts dienen de ramingen van de kosten en opbrengsten te voldoen aan de eisen die de Wro en het Bro daaraan stellen.

De Afdeling overweegt in de onderhavige zaak dat in paragraaf 6.6.2 van de toelichting op het exploitatieplan en in de bijlagen 5 en 7 bij het exploitatieplan de kosten uit de exploitatieopzet door de raad zijn gekwantificeerd en onderbouwd. De kosten voor bodemsanering en grondwerken zijn toegelicht door de hoeveelheden grond die worden gesaneerd, verwerkt en vervoerd te vermelden. De betreffende appellanten hebben de in paragraaf 6.6.2 en bijlage 5 en 7 weergegeven aantallen, kosten en de onderbouwing daarvan niet gemotiveerd bestreden. De enkele algemene stelling dat de kosten niet zijn onderbouwd en onduidelijk is hoe de kosten zijn toegerekend acht de Afdeling daarvoor niet voldoende. Appellanten hebben niet gespecificeerd op welke punten de kosten voor onderzoek onjuist zijn of ten onrechte zijn meegenomen in de raming. Ook is niet gemotiveerd waarom de ramingen van de nog uit te voeren onderzoeken niet zorgvuldig tot stand zijn gekomen.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de kosten binnen het plan in de exploitatieopzet onzorgvuldig heeft geraamd.

5.2.2 Exploitatieplan "Harselaar - Driehoek 1" herziening (Barneveld)¹⁹

De beroepszaak tegen dit exploitatieplan "Harselaar - Driehoek 1" herziening" van de gemeente Barneveld resulteert in een tussenuitspraak. Hier wordt de Afdeling geconfronteerd met beroepsonderdelen die betrekking hebben op de omstandigheid dat er nog allerlei onzekerheden in de ontwikkeling zijn. Er is sprake van eindbestemmingen en van een exploitatieplan dat op diverse plekken onzekerheden van het betreffende ontwikkelingsstadium vertaalt in de kostenramingen. In de uitspraak acht de Afdeling dat op verschillende onderdelen niet onredelijk. Voor verschillende ramingen van de kosten is rekening gehouden met gemiddeld 36% aan bijkomende kosten. In de vorm van opslagpercentages. Die bestaan uit 15% nader te detailleren kosten en voor 21% uit aannemersopslag, welke percentages zijn overgenomen uit het Planeconomisch Prijzenboek dat de gemeente hanteert. Ik citeer een deel van r.o. 25 dat in verband met globaliteit en nog bestaande onzekerheid relevant is:

"De opslag van 15% heeft voor nader te detailleren kosten hangt in het bijzonder samen met onzekerheden bij het bepalen van de aan te houden eenheidsprijs. Dit heeft te maken met de fase van planontwikkeling waarin het merendeel van de kosten wordt geraamd. In de fase waarin de exploitatie zich ten tijde van de vaststelling

17 ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:454.

18 ABRvS 1 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:8Q6839, Exploitatieplan Nieuw Amsterdam/Veenoord, bedrijvenpark De Tweeling.

19 ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1641 (tussenuitspraak).

van de herziening bevond, was slechts de structuur van de functies in planologisch opzicht - zoals opgenomen in het bestemmingsplan - bekend. Dit is nog de fase voorafgaand aan het beschikbaar komen van een civieltechnisch schetsontwerp. De raming van de kosten, als opgenomen in het exploitatieplan, is gerelateerd aan het stadium, waarin het planproces zich bevindt. Dat proces vangt in grote lijnen aan met een schetsontwerp en eindigt met een bestek. In dat kader wordt de kostenraming steeds meer uitgewerkt en gedetailleerd. De 21% voor aannemersopslag bestaat uit 2% eenmalige kosten, 6% uitvoeringskosten, 8% algemene kosten en 5% winst en risico. Dat percentage van 21 is voor bepaalde werken en werkzaamheden bijgesteld indien de gemeente de nodige ervaring heeft met de uitvoering van de betreffende werkzaamheden of het betreffende werk. Voorts is bij verschillende ramingen in aanvulling op de percentages uit het Planeconomisch Prijzenboek rekening gehouden met andere onvoorziene kosten van 10 tot 15%, namelijk in de gevallen waarin de uitvoering van de betreffende werken en werkzaamheden ook nog met andere onzekerheden met betrekking tot de hoeveelheid en de omvang ervan is omgeven. Naarmate de ontwikkeling van het exploitatiegebied vordert en steeds concreter vorm krijgt, zullen de kosten steeds specifiekere kunnen worden geraamd en zullen de aan te houden opslagpercentages kunnen worden bijgesteld en zo mogelijk kunnen vervallen, hetgeen bij volgende herzieningen van het exploitatieplan zal worden betrokken. Bovendien zal uiteindelijk ook worden afgerekend op basis van de daadwerkelijk gerealiseerde kosten als bedoeld in artikel 6.20 van de Wro"

Ten aanzien van de kosten van het grondwerk (r.o. 26.1) geldt iets soortgelijks. Ten aanzien van het grondwerk heeft de gemeente gerekend met de al genoemde 15% voor nader te detailleren kosten en met 10% voor onvoorziene kosten. Daarnaast is de eenheidsprijs gebaseerd op 21% aannemersopslag. Het standpunt van de raad is dat, met het vaststellen van een zogenoemde grondbalans, waarbij meer bekend is over de grondsoort, de milieuhygiënische bodemkwaliteit en de afzetmogelijkheden, de kostenpost verder zal worden uitgewerkt. Met de herziening is hiertoe volgens de raad een eerste aanzet gegeven. De raad stelt dat voor deze raming is gewerkt met de opslag onvoorzien omdat er nog veel onzekerheid bestaat over de hoeveelheid en omvang van het betreffende werk.

Ik citeer de overwegingen van de Afdeling in r.o. 26.3:

"De Afdeling begrijpt de raad voorts aldus dat deze kostenpost is geraamd zoals hiervoor uiteengezet onder 25 (over de opslag, EJVb). In aanmerking genomen de uitleg van de raad, in het bijzonder wat betreft de fase van planontwikkeling en de onzekerheden die er bij de vaststelling van de herziening nog waren voor deze kostenpost onder andere met betrekking tot het precieze bouwpeil, de milieukundige bodemkwaliteit en de specifieke grondsoort hebben GA1 en BPN (de appellanten, EJVb)

niet aannemelijk gemaakt dat de raad niet in redelijkheid een opslag van 10% voor onvoorziene kosten heeft mogen hanteren voor deze kostenpost. Artikel 6.2.4 van het Bro staat hier ook niet aan in de weg. De Afdeling verwijst in dit verband naar haar uitspraak van 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2752, waarin zij heeft overwogen dat gelet op de onzekerheid over de invulling van de uitvoering de raad in redelijkheid een percentage van 20 van de geraamde kosten bovenop deze kosten had kunnen hanteren. Daarbij nam de Afdeling in aanmerking dat bij de jaarlijkse herziening deze post zal worden aangepast naar aanleiding van de actuele gegevens en de daadwerkelijk gerealiseerde kosten en opbrengsten. Dat is in dit geval niet anders. Mede gelet daarop ziet de Afdeling in dit geval geen aanleiding anders te oordelen ten aanzien van het opslagpercentage van 10 voor onvoorziene kosten, het percentage van 15 voor nader te detailleren kosten en de toegepaste aannemersopslag van 21%. Daarbij betreft de Afdeling dat het percentage voor nader te detailleren kosten en de aannemersopslag zijn gebaseerd op het Planeconomisch Prijzenboek. Dat deze aannemersopslag voor de raming van deze kostenpost te hoog is, hebben GA1 en BPN niet aannemelijk gemaakt. Het betoog faalt."

Vergelijkbare overwegingen over de fase van planontwikkeling, zoals die ten tijde van de eerste herziening aan de orde is, komen naar voren als het gaat om:

- de kosten van het verwijderen van bosplantsoen, waar de Afdeling de fase van de planontwikkeling in aanmerking neemt en daarbij in het bijzonder rekening houdt met de onduidelijkheid omtrent de precieze inrichting van het plangebied in deze fase waarin een schetsontwerp voor het gebied nog niet voorhanden is (r.o. 27.1);
- de kosten van aanleg van nutsvoorzieningen en het verplaatsen van een trafo, waar de Afdeling overweegt dat in deze fase van planontwikkeling van de raad niet kan worden verlangd dat uitvoerig overleg wordt gevoerd met het nutsbedrijf teneinde inzichtelijk te maken of de kosten door het nutsbedrijf zullen worden gedragen. De Afdeling overweegt daarbij dat voor een dergelijk overleg vereist is dat een concrete invulling van het plangebied vaststaat, hetgeen in deze fase van de planontwikkeling niet het geval is en waarom de raad geen aanleiding heeft hoeven te zien de plaatselijke terreinomstandigheden op te nemen. De Afdeling voegt daaraan toe dat die actie eerst aan de orde is als de invulling van het plangebied voldoende concreet is (r.o. 33.3);
- het uitgiftetempo van de gronden. Appellanten stellen dat de uitgifteprijs gebaseerd is op een onjuist peilmoment. Volgens hen gaat de raad uit van een gemiddelde uitgiftedatum in 2018. Zij achten dit niet juist omdat dit niet overeenkomt met de werkelijke gefaseerde uitgifte van de grond en van de verdeling van de uitgiftes in volume en tijd. Zij stellen dat de raad had moeten aangeven in welke jaren welke uitgifte van welke percelen en categorieën voor welke particuliere eigenaren

daadwerkelijk wordt voorzien. De raad heeft gekozen voor uitgifte op halverwege de looptijd van het exploitatieplan. Want pas na het realiseren van de hoofdontsluiting kunnen de grondeigenaren ontwikkelen. Verder stelt de raad dat zijn uitgangspunt recht doet aan de onzekerheid rondom het proces van gebiedsontwikkeling en het concrete uitgiftemoment. De Afdeling acht de werkwijze van de raad zorgvuldig en overweegt verder dat thans niet aan de orde kan komen in hoeverre er voldoende behoefte is aan uitgifte van kavels op een bedrijventerrein als het onderhavige. De Afdeling voegt eraan toe dat dit een aspect betreft dat samenhangt met het bestemmingsplan en niet met het door middel van het exploitatieplan te plegen kostenverhaal.

5.2.3 Exploitatieplan "Honderdland fase 2" (Westland)²⁰

In de beroepszaak tegen dit exploitatieplan wordt de gemeente geconfronteerd met een beroep waarin appellanten stelden dat ze de hoogte van de exploitatiebijdrage niet konden achterhalen en dat het plan te globaal was. Onduidelijk is hoe de onderbouwing van de kosten per onderdeel is. De gemeente wordt verweten in strijd te handelen met artikel 6.13 lid 3 Wro. In het exploitatieplan zijn niet de situaties aan de orde die dit lid benoemt, maar gaat het om een bestemmingsplan met directe bouwtitels en zijn er geen faseringsregels in het exploitatieplan die de verlening van omgevingsvergunningen vooralsnog verhinderen.²¹

De gemeenteraad beroept zich op het overwegend globale eindkarakter van de bestemmingsregeling op de gronden van appellanten en stelt dat in de indicatieve verkavelingsopzet maximale vrijheid is gelaten voor de ontwikkelaar om de verkaveling aan te kunnen passen aan de marktvraag van dat moment. De raad trekt hieruit de conclusie dat een exploitatiebijdrage op grond van een concreet bouwplan op het moment van vaststelling van het exploitatieplan dus nog niet te berekenen is. Uitgegaan is van een normatief grondgebruik. In het exploitatieplan staat dat, van de voorziene kostensoorten, de kosten in dit globale stadium van planvorming zijn geraamd op basis van – voor de werken en werkzaamheden in de locatie – samengestelde eenheidsprijzen en bedragen gebaseerd op het gewenste kwaliteitsniveau.

De Afdeling stelt vast dat in het bestemmingsplan aan de gronden in het exploitatiegebied geen uit te werken bestemming is toegekend en dat in het exploitatieplan geen fasering is opgenomen als bedoeld in artikel 6.13, lid 3, van de Wro. Opmerkelijk is overigens dat het bij deze vaststelling blijft en dat de Afdeling voorbijgaat aan de relatie tussen dit lid en de mate van globaliteit in de onderhavige situatie met directe bouwtitels.

De Afdeling stelt verder vast dat enig inzicht ontbreekt in de opbouw van met name de kosten van sloop- en grondwerkzaamheden, bodemonderzoek, sanering en overige milieukosten,

bouw- en woonrijp maken. Ook het daaraan ten grondslag gelegde indicatieve grondgebruik en de ter zake gehanteerde eenheidsprijzen, aantallen en hoeveelheden ontbreekt. De Afdeling vervolgt dan met de overweging dat het zo niet goed mogelijk is de juistheid van bedoelde kostenposten te beoordelen en deze zo nodig in beroep te bestrijden en dat zo de mogelijkheid van adequate rechtsbescherming wordt belemmerd. De Afdeling voegt daaraan toe dat zulk inzicht ook nodig is voor een aanvrager van een omgevingsvergunning om te kunnen beoordelen welk bedrag aan kosten voor eigen werkzaamheden (in de zin van artikel 6.19, onder b Wro) in mindering op de (bruto-) exploitatiebijdrage moet worden gebracht. De aanvrager moet weten waar hij aan toe is, temeer omdat die aftrek niet hoger kan zijn dan de raming van de kosten voor die posten in het exploitatieplan. Dit geldt evenzeer voor een vergoeding die de vergunninghouder kan vragen op basis van artikel 6.22 Wro. Omdat al zulk inzicht ontbreekt is de Afdeling van oordeel dat het exploitatieplan in zoverre is vastgesteld in strijd met de artikelen 6.13, lid 1 en 3, 6.19 en 6.22 Wro. Er volgt echter geen oordeel dat het werken met een globaal eindplan en een bepaalde mate van globaliteit in het exploitatieplan (globaal vanwege indicatieve keuzes) niet geoorloofd zou zijn.

Ik geef nog wat commentaar naar aanleiding van laatstgenoemde uitspraak.

De gemeente Westland probeerde met de combinatie bestemmingsplan en exploitatieplan "Honderdland, fase 2" flexibiliteit te bieden in de kaveluitgifte door te werken met een indicatieve verkavelingsopzet en zo maximale vrijheid te laten voor de ontwikkelaar om de verkaveling aan te kunnen passen aan de marktvraag van dat moment. De gemeente trok hieruit echter de verkeerde conclusie dat om die reden de exploitatiebijdrage nog niet te berekenen is zolang een concreet bouwplan ontbreekt.

In veel exploitatieplannen wordt juist de verkaveling niet bindend vastgelegd (in de regels van het exploitatieplan), maar wordt een verkaveling alleen gebruikt als middel om de kosten te kunnen toerekenen. Dat er later concrete bouwplannen volgen die afwijken van de verkaveling waarmee is gerekend, komt voor rekening en risico van de aanvrager van de vergunning. Die aanvrager dient de voor die kavel berekende exploitatiebijdrage te betalen. Een andere manier is om een bedrag per m² bvo bedrijfskavel te bepalen en bij de vergunningaanvraag te beoordelen om hoeveel m² bvo het gaat.

Het hoofdprobleem in dit exploitatieplan is dat er geen onderbouwingen zijn van de geraamde bedragen voor diverse kostenposten. Maar de gemeente is er kennelijk wel in geslaagd ramingen op te stellen.

De uitdaging bij globale plannen zit vooral op dat vlak: welke voorzieningen worden nodig/wenselijk, waar en van welke omvang.

6. Tussentijdse conclusie over globaal kostenverhaal onder de Wro

De hoofdvraag voor dit artikel is welke mate van globaliteit gehanteerd kan worden in exploitatieplannen waar lid 3

²⁰ ABRvS 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3016.

²¹ Voor een annotatie zie E.J. van Baardewijk, BR 2018/90.

van artikel 6.13 Wro wel en exploitatieplannen waar dit lid niet op van toepassing is.

6.1 *Exploitatieplannen waar artikel 6.13 lid 3 Wro aan de orde is*

De lijn bij exploitatieplannen waar lid 3 van toepassing is, is tamelijk duidelijk. De in par. 5 aangehaalde uitspraak inzake het exploitatieplan "Offem - Zuid" van de gemeente Noordwijk mag mijns inziens representatief heten. Die lijn zou ik zo willen formuleren:

"In gevallen als bedoeld in lid 3 van artikel 6.13 mogen de onderdelen van een exploitatieplan een globale inhoud hebben. Dat betekent dat de diverse onderdelen van het exploitatieplan minder concreet kunnen zijn dan in een exploitatieplan behorend bij een gedetailleerd eindplan. Dat de berekende exploitatiebijdrage dan minder duidelijkheid biedt is qua rechtszekerheid toelaatbaar. Want als een uitwerkingsplan wordt vastgesteld ontstaan bouwtitels, maar het uitwerkingsplan treedt niet in werking voordat de bijbehorende herziening van het exploitatieplan is vastgesteld en bekendgemaakt. Ervan uitgaande dat de herziening van het exploitatieplan betrekking heeft op structurele onderdelen, kunnen belanghebbenden er beroep tegen instellen. Pas dan ontstaan bouwtitels. En omdat daardoor pas in het stadium een vergunning voor het bouwen kunnen worden verleend en daaraan een betalingsvoorschrift kan worden verbonden, is de meerdere duidelijkheid over de exploitatiebijdragen dan van belang."

De situatie met de combinatie 'globaal eindplan en globaal exploitatieplan met faseringsregels voor deelgebieden' is, wat die rechtszekerheid betreft, niet anders dan bij de hiervoor bedoelde combinatie 'uitwerkingsplichtig bestemmingsplan met globaal exploitatieplan'. Want ook dan ontstaat het belang aan meerdere duidelijkheid over de exploitatiebijdrage op het moment dat er bouwtitels ontstaan (dat is zodra het betreffende deelgebied volgens de faseringsregel van het exploitatieplan in ontwikkeling gebracht mag worden). De gelijktijdigheid van het ontstaan van een bouwtitel en een herziening van het exploitatieplan is overigens niet op dezelfde manier aan de orde als bij een uitwerkingsplan met herziening van het exploitatieplan. Het is niet in de wet geregeld, maar het ligt wel voor de hand dat de gemeente dan een herziening van het exploitatieplan vaststelt. Want zodra er, op grond van de faseringsregel in het exploitatieplan, een volgend deelgebied mag worden ontwikkeld, vervalt voor dat deelgebied de mogelijkheid het exploitatieplan globaal te houden. Er is dan meer duidelijkheid ontstaan, zodat aangenomen mag worden dat van de gemeente een bijbehorende herziening van het exploitatieplan mag worden verwacht. Alsdan kunnen rechtsmiddelen worden aangewend.

Ik constateer overigens dat geen beroepszaken bekend zijn over mengkwesties die ik in par. 4 heb behandeld, namelijk situaties waarin voor een bepaald deelgebied al wel een

bouwtitel bestaat en waarin voor andere deelgebieden nog geen bouwtitel bestaat. Over zulke mengkwesties bestaat tot nog toe geen expliciete jurisprudentie.

6.2 *Exploitatieplannen waar artikel 6.13 lid 3 Wro niet aan de orde is*

De vraag is of de uitspraak inzake het beroep tegen het exploitatieplan "Honderdland, fase 2" van de gemeente Westland op het punt van de globaliteit heel bewust is genomen. Opvallend is dat de Afdeling zich er enerzijds van bewust is dat de situaties van artikel 6.13 lid 3 niet aan de orde zijn, maar anderzijds niet ingaat op het beroepsonderdeel dat daarom ten onrechte globaliteit is toegepast. Wellicht achtte de Afdeling dat niet nodig omdat het beroep toch al moest slagen op het punt dat volgens de gemeente de exploitatiebijdrage nog niet te berekenen viel. Ik meen dat uit deze uitspraak niet een lijn kan worden afgeleid over de vraag of globaliteit in het exploitatieplan mogelijk is buiten de situaties van artikel 6.13 lid 3.

In mijn optiek biedt de uitspraak inzake het beroep tegen het exploitatieplan "Harselaar - Driehoek 1" herziening" van de gemeente Barneveld wel de nodige duidelijkheid. De lijn die daaruit valt te destilleren is wat mij betreft duidelijker dan wat te ontlenen valt aan de andere uitspraken die in par. 5.2 zijn aangehaald. Die lijn zou ik als volgt willen formuleren:

"De mate van detail in (herzieningen van) het exploitatieplan volgt de mate van duidelijkheid en zekerheid wat betreft de feitelijke ontwikkeling van het exploitatiegebied en is daarmee gerelateerd aan het stadium waarin het plan- c.q. het ontwikkelingsproces zich bevindt. Naarmate de ontwikkeling van het exploitatiegebied vordert en steeds concreter vorm krijgt, zullen de kosten steeds specifiekere kunnen worden geraamd, hetgeen bij (volgende) herzieningen van het exploitatieplan zal worden betrokken. Bovendien zal uiteindelijk ook worden afgerekend op basis van de daadwerkelijk gerealiseerde kosten als bedoeld in artikel 6.20 van de Wro. De concretisering heeft in het exploitatieplan "Harselaar - Driehoek 1" herziening" betrekking op allerlei kostenposten (inclusief opslagpercentages) en ook op het uitgiftetempo. Dezelfde redenering kan worden toegepast op onzekerheden ten aanzien van het programma (de invullingskeuzes van de eigenaren/exploitanten), de fasering, het al of niet noodzakelijk zijn van bepaalde investeringen in de openbare ruimte, et cetera."

7. **Globaal kostenverhaal onder de Omgevingswet**

Zijn er onder de Omgevingswet mogelijkheden voor vormen van globaliteit in het kostenverhaal?

Zoals gezegd kent de Omgevingswet twee modellen voor kostenverhaal, enerzijds het integrale model dat goeddeels vergelijkbaar is met de regeling van de Wro en anderzijds het organische model. Dat laatste specifiek geïntroduceerd

voor organische gebiedsontwikkelingen. Voor de beschrijving van de kostenverhaalsregeling onder de Omgevingswet en de beide modellen verwijst ik naar mijn artikelen in mei en juni 2019 van dit tijdschrift.²²

7.1 Kostenverhaalsmodel zonder tijdvak; het organische model

Dit organische model is geïntroduceerd vanwege de moeiten die de praktijk ondervindt om voor organische ontwikkelingen exploitatieplannen vast te stellen. In organische gebiedsontwikkelingen is vaak onbekend hoeveel eigenaren gebruik zullen gaan maken van geboden (her)ontwikkelingsmogelijkheden, welke eigenaren het dan betreft en op welke plekken de mogelijkheden die het gewijzigde omgevingsplan biedt worden benut. Onbekend is vaak ook wanneer er ontwikkeld wordt. Als dan ook de kosten op de uitgeefbare kavels (inbrengwaarden en bouwrijp maken van die kavels, hierna kavelkosten genoemd) worden opgenomen, worden in veel gevallen (veel) te veel van die kavelkosten opgenomen. Die worden dan omgeslagen over eigenaren, terwijl ze in de werkelijkheid voor een (groot) deel wellicht niet feitelijk aan de orde zijn. En niet in het minst: er zijn vaak onzekerheden ten aanzien van de investeringen in de openbare ruimte: als 100% van de geboden (her)ontwikkelingsmogelijkheden wordt benut, hoort daar een ander niveau van aanpassingen in de openbare ruimte bij dan wanneer slechts 50% wordt benut. In het organische model mogen de kavelkosten niet worden opgenomen; kostenverhaal geldt dan alleen voor publieke kosten, zoals kosten van openbare voorzieningen, plankosten en eventuele kosten van nadeelcompensatie.

Bij toepassing van het organische model mogen gemeenten voor de opname van die publieke kosten volstaan met een kostenplafond. Een raming van de kosten is dan niet verplicht; wel moet de hoogte van het plafond worden gemotiveerd. Dat komt praktisch neer op een grofmaziger benadering van de kosten. En dat lijkt op de globaliteit onder de Wro. Toch is het formeel niet helemaal hetzelfde. Onder de Wro is een kostenraming verplicht, maar mag deze onder omstandigheden globaal worden gehouden. Maar zoals gezegd is in het organische model een kostenraming niet verplicht. Aan de opbrengstenkant werkt het weer anders: onder de Wro geldt hetzelfde als voor de kosten: een raming is verplicht. In het organische model is een raming niet verplicht. Echter, op het moment dat een aanvraag om een kostenverhaalsbeschikking wordt ingediend²³ moet er een waardevermeerderingstoets worden toegepast. Op dat moment moeten wel de inbrengwaarden worden geraamd en ook de opbrengsten, zoals deze zijn ten tijde van de verlening van de aanvraag van die beschikking. Globaliteit is dan niet aan de orde, althans niet voor de kavel(s) waarvoor de

beschikking wordt aangevraagd. Voor de kavels waarvoor nog geen kostenverhaalsbeschikking is aangevraagd blijft de gehanteerde globaliteit nog bestaan. Dit lijkt enigszins op de situatie die in par. 4 is beschreven. Dat betekent dat er, ten tijde van de vaststelling van het besluit tot wijziging van het omgevingsplan, gebruik gemaakt kan worden van de mogelijkheden om niet te hoeven ramen; het bieden van nadere duidelijkheid wordt doorgeschoven naar de momenten waarop kostenverhaalsbeschikkingen worden aangevraagd. Let erop dat die nadere duidelijkheid dan niet hoeft te worden geboden voor de publieke kosten. Daarvoor blijft het plafond gelden; een plafond dat later overigens herzien mag worden als dan zou blijken dat het te laag of te hoog is. Dit betekent dat onzekerheden, zoals die aan de hand zijn vanwege organische gebiedsontwikkelingen, geen juridische belemmeringen vormen voor het opnemen van een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan.

7.2 Kostenverhaalsmodel met tijdvak; het integrale model

Ten aanzien van het integrale model mist er naar mijn mening regelgeving. Het integrale model lijkt sterk op de grondexploitatieregeling van de Wro. Opvallend is dat een regeling over globaliteit ontbreekt. Mijns inziens is dit een gemis. De soort exploitatieplannen, waarvoor de praktijk gebruik heeft gemaakt van de globaliteitsfaciliteiten uit de Wro, betreft in de regel typisch de gevallen van integrale gebiedsontwikkeling. Veelal gaat het om meer grootschalige ontwikkelingen waarbij een gemeente wel een totaalvisie heeft met een totaalkader voor een bestemmingsregeling, maar op het moment van vaststelling (voor het geheel of voor deelgebieden) nog geen helderheid heeft over de gewenste wijze van invulling of die invulling voor latere delen nog wil openlaten met het oog op flexibiliteit. Door grotere gebieden samen te nemen in een bestemmingsregeling wordt de sturing op integraliteit behouden. De behoefte aan die integrale sturing kan gelegen zijn in een bepaalde samenstelling van het programma (eventueel met marges om tussen deelgebieden te kunnen uitwisselen) en/of met de keuzes ten aanzien van de hoofdinfrastructuur. De behoefte kan (daarnaast) ook gelegen zijn in de mogelijkheden tot toepassing van binnenplanse verevening van de te verhalen kosten.²⁴

Nu is onder de Omgevingswet de figuur van het uitwerkingsplan niet meer als zelfstandige figuur beschikbaar. Maar een omgevingsplan kan regels bevatten die een voorlopig bouwverbod inhouden, gekoppeld aan bepaalde voorwaarden. Materieel kan het om dezelfde situaties gaan als in een globaal uitwerkingsplichtig bestemmingsplan of een globaal eindplan met faseringsregels voor deelgebieden, zoals onder de Wro materieel ook mogelijk is en waar artikel 6.13 lid 3 voor exploitatieplannen in voorziet.

22 E.J. van Baardewijk, 'Kostenverhaalsregeling in de Aanvullingswet grondeigendom', deel 1 (BR 2019/26) en deel 2 (BR 2019/34).

23 Dat moet uiterlijk voorafgaand aan de start van de activiteit worden gedaan, want de Omgevingswet bepaalt dat er niet mag worden gestart voordat de kostenverhaalsbijdrage is betaald en dat de kostenverhaalsbijdrage wordt bepaald in de aan te vragen kostenverhaalsbeschikking.

24 Zie hierover E.J. van Baardewijk, 'De kostenverdeel functie van het kostenverhaal', BR 2020/1.

In par. 6.2 heb ik een conclusie getrokken voor situaties waarin artikel 6.13 lid 3 Wro formeel niet aan de orde is. Dit is een conclusie over een lijn uit de jurisprudentie. Ik meen dat die lijn doorgetrokken kan worden naar het toepassen van het integrale model voor kostenverhaal onder de Omgevingswet. Ik zie althans geen reden in de Awg (voorgestelde wettekst en memorie van toelichting) en de parlementaire behandeling om aan te nemen dat die lijn niet mogelijk of niet bruikbaar zou zijn.

Ook onder de Omgevingswet zijn herzieningen van de kostenverhaalsregel mogelijk, al ontbreekt een specifieke bepaling. Door die mogelijkheid kan een toenemende mate van duidelijkheid ten aanzien van de feitelijke ontwikkeling worden begeleid met nadere zekerheid ten aanzien van de hoogte van de te verhalen kosten en van de onderbouwing ervan. En daardoor kan ook aan het begin, bij het nemen van een besluit tot wijziging van het omgevingsplan, qua kostenverhaalsregel worden uitgegaan van de mate van (on) duidelijkheid die er in dat beginstadium is. Ik acht het een gemis dat de Omgevingswet geen bepaling biedt over herzieningen. De memorie van toelichting volstond met enkele opmerkingen. Die opmerkingen blonken, wat mij betreft, helaas niet uit in helderheid. Het grote praktische belang van het nemen van besluiten tot herzieningen lijkt te zijn onderschat. Er is wel gedacht vanuit het verminderen van administratieve last door het wegnemen van een plicht tot het jaarlijks vaststellen van herzieningen (zoals onder de Wro met exploitatieplannen), maar het belang van het werken met herzieningen zelf komt niet uit de verf. Dat neemt niet weg dat de gemeente in zijn algemeenheid de bevoegdheid heeft om omgevingsplannen te herzien. Zo zou de gemeente kunnen volstaan met het herzien van een omgevingsplan alleen op het punt van de kostenverhaalsregel. Die bevoegdheid kan worden gebruikt om die onderdelen, waar globaliteit voor is betracht omdat dit bij het begin nog nodig is, in een later stadium van nadere concretisering te voorzien.

Dit alles betekent dat, als het integrale model wordt toegepast, de gemeente toch kan werken met globaliteit bij het kostenverhaal. Dat kan echter niet zomaar, zoals onder de Wro waar een specifieke bepaling geldt en een gemeente zich op die bepaling kan beroepen. Onder de Omgevingswet zal daarom moeten worden onderbouwd waarom voor een bepaalde mate van globaliteit is gekozen. Naar de mate van onduidelijkheid qua kosten (zowel wat betreft kavelkosten als publieke kosten) kan de kostenverhaalsregel in het omgevingsplan globaal zijn. Dus hoe meer onduidelijkheid er is ten tijde van het besluit tot wijziging van het omgevingsplan, hoe globaler de kostenverhaalsregel kan zijn.

8. Samenvattende conclusies

Onder de grondexploitatie-regeling van de Wro geldt dat, ook buiten de gevallen van artikel 6.13 lid 3 Wro, een bepaalde mate van globaliteit kan worden verwerkt in onderdelen van een exploitatieplan. Uit de aangehaalde jurisprudentie volgt dat dit in ieder geval kan in relatie met de nog

niet uitgekristalliseerde stand van zaken op het moment dat een exploitatieplan of een herziening ervan wordt vastgesteld. Wordt de stand van zaken duidelijker, dan mag verdere precisering in herzieningen worden verwacht.

Deze lijn kan mijns inziens worden doorgetrokken naar gevallen van integrale gebiedsontwikkeling onder de Omgevingswet. Dat kan door middel van het opnemen van een kostenverhaalsregel in het omgevingsplan bij een besluit tot wijziging van dat plan dat die gebiedsontwikkeling mogelijk maakt. Als later de wijze van invulling (zowel qua bouwfuncties als qua openbare voorzieningen) op meer onderdelen duidelijk wordt, kan die duidelijkheid worden begeleid met herzieningen van de kostenverhaalsregel. Het is wel een gemis dat een voor de praktijk zo belangrijke kwestie niet gefaciliteerd wordt met een wettelijke regeling voor enerzijds herzieningen van de kostenverhaalsregel en anderzijds voor globaliteit bij de toepassing van het integrale model.

Voor gevallen van organische gebiedsontwikkeling worden in de Omgevingswet wel wettelijke faciliteiten geboden, zodat er meer expliciete mogelijkheden van globaliteit kunnen worden benut. Dat is het geval doordat in het organische model voor wat betreft de (publieke) kosten kan worden volstaan met een kostenplafond (dat is een grofmazige benadering van de kosten) en voor wat betreft de opbrengsten een raming niet vereist is.