

Vergaderjaar 2019–2020

35 133

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten vanwege opname in de Omgevingswet van regels over het vestigen van een voorkeursrecht, regels over onteigening, bijzondere regels voor het inrichten van gebieden en, met het oog op verschillende typen gebiedsontwikkelingen, een verdere aanpassing van de regels over kostenverhaal (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet)

Nr. 19

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2019

Hierbij ontvangt u mijn reactie op de brief die F.M. te S. (hierna: betrokkene) op 4 juni 2019 heeft gericht aan de Tweede Kamer. De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft mij op 25 juni 2019 verzocht te reageren op de brief. Daarbij wijst de commissie erop dat de brief betrekking heeft op het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (Kamerstuk 35 133). Onder meer vanwege de zomerperiode heeft mijn reactie op de brief even op zich laten wachten.

Mijn reactie op de brief geef ik u in het licht van de behandeling van het wetsvoorstel. Ik acht het niet opportuun om te treden in het verschil van mening dat betrokkene heeft met de gemeente S.

De vragen in de brief van 4 juni 2019 gaan over «betaalplanologie». Mag een gemeente planologische medewerking afhankelijk stellen van het sluiten van een overeenkomst tussen initiatiefnemer en de gemeente, waarbij de burger wordt verplicht een geldbedrag te betalen voor toekomstige voorzieningen, verbeteringen in de omgeving of voor onderhoudskosten? En kunnen de regels die worden gesteld aan publiekrechtelijk kostenverhaal ook gaan gelden voor privaatrechtelijk kostenverhaal?

Voor een goed begrip van mijn reactie op de vragen, zet ik eerst uiteen in welke gevallen volgens het wetsvoorstel publiekrechtelijk kostenverhaal mogelijk is en wanneer sprake is van een privaatrechtelijke (anterieure) overeenkomst. Daarbij maak ik onderscheid tussen verhaal van kosten die direct verband houden met het verrichten van een nieuwe activiteit (hierna: kostenverhaal) en de mogelijkheid om een financiële bijdrage te vragen voor ontwikkelingen van een gebied (hierna: financiële bijdrage). Kostenverhaal omvat volgens het wetsvoorstel het verhalen van kosten door de overheid die zij maakt voor publieke voorzieningen die direct verband houden met een bouwactiviteit. Het kan dan bijvoorbeeld gaan

om de kosten voor het bouwrijp maken van een gebied of de aanleg van wegen of riolering ten behoeve van betreffende bouwactiviteit. Financiële bijdragen kunnen worden gevraagd voor behoud of verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in een gemeente, die niet direct verband houdt met een bouwplan, maar waarmee indirect wel een relatie is. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de aanleg van een stadspark elders in de gemeente.

Kostenverhaal kan langs privaatrechtelijke of publiekrechtelijke weg plaatsvinden. Daarbij heeft, net als nu het geval is onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro), privaatrechtelijk kostenverhaal tussen gemeente en initiatiefnemer de voorkeur. In veruit de meeste gevallen verhaalt een gemeente op privaatrechtelijke wijze de kosten, via het sluiten van anterieure overeenkomsten. Aan privaatrechtelijk kostenverhaal zijn geen voorwaarden of beperkingen gesteld.

Als het niet van een vrijwillige overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer komt kan de gemeente overgaan tot het publiekrechtelijk afdwingen van kostenverhaal. Aan publiekrechtelijk kostenverhaal zijn regels gesteld. Eén van de regels is dat kostenverhaal alleen mogelijk is als de kosten voldoen aan de eisen van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (de zogenoemde «PPT-criteria»). Dat wil zeggen dat de kosten nuttig zijn voor het bouwplan, de kosten in verhouding moeten staan tot de omvang van het bouwplan en direct verband moeten houden met het bouwplan. Deze eisen gelden niet voor het privaatrechtelijk kostenverhaal, zij het dat de PPT-criteria wel een zekere reflexwerking kunnen hebben op de onderhandelingen tussen gemeente en initiatiefnemer.

Naast het verhalen van kosten kan een gemeente op grond van het wetsvoorstel privaatrechtelijk afspraken maken over het betalen van een financiële bijdrage. De huidige Wro kent deze mogelijkheid van vrijwillige afspraken in een anterieure overeenkomst ook al. Bij nota van wijziging heeft de regering voorgesteld om deze mogelijkheid onder de Omgevingswet te continueren (Kamerstuk 35 133, nr. 5). Aan de mogelijkheid om privaatrechtelijk afspraken te maken over deze bijdragen is de voorwaarde gesteld dat de ontwikkeling waarvoor de bijdrage wordt gevraagd, moet zijn vastgelegd in een omgevingsvisie of een programma. Gemeenten kunnen op grond van het wetsvoorstel dus geen algemene financiële bijdrage vragen voor onzekere of niet gedefinieerde ontwikkelingen.

Privaatrechtelijk kunnen dus afspraken worden gemaakt over kostenverhaal en over een financiële bijdrage. Uit de brief van 4 juni 2019 kan ik niet opmaken of het geldbedrag dat de gemeente S. vraagt in de overeenkomst als een kostenverhaalsbijdrage of als een financiële bijdrage wordt gekwalificeerd. Voor de beantwoording van de vragen ga ik ervan uit dat het om beide typen van bijdragen gaat.

Betrokkene vraagt in de brief van 4 juni 2019 of het acceptabel is dat een gemeente planologische medewerking afhankelijk stelt van het sluiten van een overeenkomst over het betalen van bepaalde kosten of bijdragen. De Omgevingswet en ook het wetsvoorstel maken betaalplanologie niet mogelijk. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en in de toelichting bij de hiervoor genoemde nota van wijziging, is door de regering overwogen dat toestemming voor het verrichten van activiteiten in de fysieke leefomgeving niet te koop is (zie Kamerstuk 35 133, nr. 3, blz. 170, respectievelijk Kamerstuk 35 133, nr. 5, blz. 3). De reden daarvan is dat van vrijwillige bijdragen geen sprake meer is als de gemeente die afspraken kan afdwingen door planologische medewerking te weigeren. Als een burger of bedrijf verzoekt om wijziging van een omgevingsplan of een aanvraag doet voor een omgevingsvergunning voor het afwijken van het omgevingsplan, kan het gemeentebestuur een dergelijk verzoek dan ook niet afwijzen op de grond dat privaatrechtelijk geen overeenstemming

is bereikt over kostenverhaal of over het betalen van een financiële bijdrage.

Betrokkene verzoekt in de brief om de voorwaarden die worden gesteld aan publiekrechtelijk kostenverhaal ook te laten gaan gelden voor privaatrechtelijk kostenverhaal. Daar ben ik geen voorstander van. Dat zou betekenen dat op afspraken over kostenverhaal en over financiële bijdragen voor gebieden, de zogenoemde PPT-criteria van toepassing zijn. Daardoor moeten alle bijdragen direct verband houden met de bouwontwikkeling. Ik vind het echter belangrijk dat gemeenten en initiatiefnemers de vrijheid houden om afspraken te maken over de betaling van bijdragen die niet direct verband houden met de bouwactiviteit. Zowel gemeenten als ontwikkelaars staan voor aanzienlijke opgaven om de kwaliteit en leefbaarheid van de fysieke leefomgeving te behouden en waar mogelijk te verbeteren. Het maken van privaatrechtelijke afspraken over financiële bijdragen kan hen daarbij helpen.

Daarbij ga ik ervan uit dat de initiatiefnemer in voldoende mate wordt beschermd als de gemeente privaatrechtelijke afspraken wil maken over kostenverhaal of financiële bijdragen. Deze afspraken kunnen alleen op basis van vrijwilligheid worden gemaakt. Zoals ik hiervoor uiteen heb gezet, kan een gemeente een dergelijke afspraak niet afdwingen door planologische medewerking te weigeren. Tegen een besluit tot weigering van het gemeentebestuur om planologisch mee te werken, kan de burger bij de bestuursrechter opkomen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren