



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

NEPROM
t.a.v. mevrouw D. Uitzetter, voorzitter
Postbus 620
2270 AP Voorburg

Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
Nederland

Kenmerk

Uw kenmerk

Datum 8 oktober 2019
Betreft Beantwoording brief van 25 april 2019 over de nota van
wijziging Aanvullingswet grondeigendom

Geachte heer Fokkema,

Bij brief van 25 april 2019 heeft u mij op de hoogte gesteld van uw standpunt over het voorstel dat de regering heeft gedaan bij nota van wijziging van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet van 2 april 2019 (kamerstukken II 2018/19, 35133, nr. 5). Dat voorstel houdt in dat overheden, net als onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de mogelijkheid krijgen om met initiatiefnemers te contracteren over een financiële bijdrage voor ontwikkelingen van een gebied.

In uw brief verzoekt u om overleg over deze nota van wijziging. Zoals u bekend hebben ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en medewerkers van de NEPROM het afgelopen jaar veelvuldig overleg gevoerd over de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (hierna: het wetsvoorstel), het Aanvullingsbesluit grondeigendom en de Aanvullingsregeling grondeigendom. Dat overleg is zeer constructief verlopen. Die samenwerking waardeer ik zeer en is van belang om tot een goede en goed uitvoerbare Omgevingswet te komen. Eén van de gespreksonderwerpen is de nota van wijziging en uw brief van 25 april jl. geweest. Het overleg dat met uw medewerkers is gevoerd, heeft niet tot een voor NEPROM gewenst resultaat geleid. Tijdens het ambtelijk overleg is afgesproken dat ik schriftelijk mijn standpunt over de nota van wijziging naar u zou sturen. Mijn reactie op uw brief treft u hierbij aan.

In uw brief bepleit u het schrappen van het voorstel dat de regering bij de nota van wijziging heeft gedaan. U voert als bezwaren aan dat het voorstel zal leiden tot baatafoming en betaalplanologie. Volgens u heeft het daarmee negatieve gevolgen voor de kosten van nieuwbouwwoningen en voor de bouwproductie. U acht het voorstel ook overbodig, omdat onder de Omgevingswet al ruime mogelijkheden tot kostenverhaal zullen bestaan.

Als het voorstel gehandhaafd blijft, bent u van mening dat het voorstel in ieder geval moet worden aangepast en de mogelijkheden moeten worden ingekaderd, zodat baatafoming en betaalplanologie zoveel mogelijk worden uitgesloten.

Voor een goed begrip van mijn reactie zal ik hierna kort het onderscheid uiteenzetten tussen de mogelijkheden van privaatrechtelijk en publiekrechtelijk kostenverhaal enerzijds en de mogelijkheden om een financiële bijdrage te vragen anderzijds. Vervolgens zal ik reageren op de door u opgeworpen bezwaren tegen de nota van wijziging.

Kostenverhaal volgens het wetsvoorstel omvat het verhaal van kosten door de overheid die zij maakt voor publieke voorzieningen die direct verband houden met de bouwactiviteit. Bij kostenverhaal kan het gaan om de kosten voor het bouwrijp maken van een gebied of de aanleg van riolering en straatmeubilair. Het kan ook gaan om bovenwijkse voorzieningen, zoals de verbreding van een weg of de aanleg van een rotonde buiten de nieuwbouwwijk als dat nodig is voor de bereikbaarheid van die wijk. Kostenverhaal kan langs privaatrechtelijke of publiekrechtelijke weg plaatsvinden. Daarbij heeft, net als nu het geval is onder de Wro, privaatrechtelijk kostenverhaal tussen gemeente en initiatiefnemer de voorkeur. Aan privaatrechtelijk kostenverhaal zijn geen voorwaarden of beperkingen gesteld. Als het niet van een overeenkomst tussen gemeente en initiatiefnemer komt kan de gemeente overgaan tot publiekrechtelijk 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"). Deze eisen gelden dus niet voor privaatrechtelijk kostenverhaal, zij het dat de PPT-criteria wel een zekere reflexwerking hebben op de onderhandelingen tussen gemeente en initiatiefnemer.

Financiële bijdragen kunnen worden gevraagd voor behoud of verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in een gemeente, die indirect een relatie hebben met een bouwplan. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om een bijdrage waarmee de aanleg van een stadspark elders in de gemeente wordt bekostigd. Een afspraak over een financiële bijdrage kan een gemeente op grond van het wetsvoorstel alleen op vrijwillige basis en in een privaatrechtelijke overeenkomst met een initiatiefnemer maken. Dit is vergelijkbaar met de huidige mogelijkheid in de Wro. Bij het maken van een dergelijke afspraak geldt wel de beperking dat de ontwikkeling waarvoor de bijdrage wordt gevraagd, moet zijn vastgelegd in een omgevingsvisie of programma.

De regering wil de mogelijkheid om te contracteren over een financiële bijdrage onder de Omgevingswet continueren omdat in de praktijk veel behoefte daaraan blijkt te bestaan. Financiële bijdragen ondersteunen de bekostiging van de opgaven van gemeenten, provincies en ook waterschappen bij gebiedsontwikkeling. Met de nota van wijziging is uitvoering gegeven aan de toezegging die ik tijdens het Algemeen Overleg Leefomgeving aan de Tweede Kamer heb gedaan naar aanleiding van vragen van het kamerlid Ronnes over het ontbreken van een financiële bijdrage (Kamerstukken II 2017/18, 33138, nr. 107, blz. 16).

Tegelijkertijd deel ik uw opvatting dat een extra bijdrage bovenop de kostenverhaalsbijdrage, er niet toe mag leiden dat de woningbouwproductie en de

haalbaarheid van woningbouwplannen verder onder druk komt te staan. Van geval tot geval zal moeten worden uitgemaakt of een bijdrage in de business case "uit kan" en wat een passende hoogte van de bijdrage is. Dat vereist maatwerk. In mijn ogen kan dat maatwerk het beste worden geleverd door de financiële bijdrage te betrekken bij de onderhandelingen tussen overheid en marktpartijen.

Ik ben ervan overtuigd dat met de expertise en ervaring van uw leden, zij een goede afweging kunnen maken van de financiële uitvoerbaarheid bij de onderhandeling over de bijdragen. Ook acht ik hen zeker in staat om grenzen te stellen aan de bijdrage die de overheid vraagt. De kans dat de overheid zal "overvragen" acht ik gering. Daarbij neem ik in aanmerking dat gemeenten, provincies en het Rijk het belang van betaalbare nieuwbouwwoningen en een goed lopende woningbouwproductie met uw leden delen. Daarvoor is een goede en constructieve samenwerking tussen overheid en marktpartijen noodzakelijk. Juist met de mogelijkheid om privaatrechtelijke afspraken te maken, kan maatwerk worden geleverd, passend bij een specifiek gebied of business case. Bovendien kunnen over financiële bijdragen alleen afspraken worden gemaakt als de ontwikkelingen waarvoor de bijdragen worden gebruikt zijn opgenomen in een omgevingsvisie of programma. Deze voorwaarde brengt tot uitdrukking dat een zekere samenhang moet bestaan tussen de bouwactiviteit en de ontwikkeling van een gebied waarvoor de bijdrage wordt gevraagd. Met de voorgestelde regeling is dus geen sprake van ongeclausuleerde en ongelimiteerde bijdragen aan maatschappelijke functies, maar wordt kwaliteitsverbetering gestimuleerd bij de productie van woningen en bedrijven. Het biedt in mijn ogen een goede balans tussen het belang van haalbare woningbouwplannen en een goed lopende woningbouwproductie aan de ene kant, en het belang van behoud en verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving aan de andere kant.

Bij het voorbereiden van de nota van wijziging, is het lastig gebleken om regels te maken die maatwerk bieden, de reikwijdte voldoende afbakenen of een passende hoogte van de bijdrage opleveren. Diverse varianten voor een nadere afbakening zijn de revue gepasseerd, maar geen van de varianten kon op voldoende steun rekenen van de betrokken stakeholders. Dit najaar wil het kabinet met voorstellen komen aan de Tweede Kamer over de alternatieve vormen van bekostiging van gebiedsontwikkeling. In dat verband ben ik bereid nog eens goed te kijken naar een nadere afbakening van de regeling. Vanzelfsprekend zal ik de NEPROM, net als andere stakeholders, bij de voorbereiding van een dergelijk voorstel betrekken.

In uw brief vreest u dat de mogelijkheid om te contracteren over financiële bijdragen zal leiden tot baatafoming of betaalplanologie. Ik deel die vrees niet.

Betaalplanologie kan worden gedefinieerd als de praktijk dat de overheid planologische medewerking afhankelijk stelt van het betalen van een geldbedrag of het sluiten van een overeenkomst over het betalen daarvan. 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 aangegeven dat toestemming voor het verrichten van activiteiten in de fysieke leefomgeving niet te koop is (zie Kamerstukken II

2018/19, 35133, nr. 3, blz. 170, respectievelijk nr. 5, blz. 3). De reden hiervoor is dat van vrijwillige bijdragen geen sprake meer is als de gemeente die afspraken kan afdwingen door planologische medewerking te weigeren. Als een initiatiefnemer verzoekt om wijziging van een omgevingsplan of een aanvraag doet om een omgevingsvergunning voor het afwijken van het omgevingsplan, kan de overheid 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.

U stelt in uw brief dat het wetsvoorstel ruim voldoende mogelijkheden biedt tot (publiekrechtelijk) kostenverhaal. Dat ben ik met uw eens. Kostenverhaal moet echter worden onderscheiden van de mogelijkheid om afspraken te maken over financiële bijdragen. De mogelijkheden tot publiekrechtelijk kostenverhaal zijn beperkt tot de kosten voor voorzieningen die voldoen aan de zogenoemde PPT-criteria. De regeling voor kostenverhaal kan daardoor niet worden ingezet voor kosten van voorzieningen die indirect verband houden met de bouwactiviteit. Daarbij merk ik op dat zowel gemeenten als ontwikkelaars voor aanzienlijke opgaven staan 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. Ik acht het voorstel in de nota van wijziging dan ook zeker niet overbodig.

Ik kom tot de slotsom dat een nadere afbakening, beperking of clausulering van het voorstel in de nota van wijziging niet nodig is.

Tot slot wijs ik op de evaluatie van de Omgevingswet. Onderdeel daarvan zullen ook de regelingen voor kostenverhaal en de afspraken over financiële bijdragen zijn. Als de regelingen in de praktijk niet goed functioneren, zal dat uit de evaluatie blijken en kunnen de regelingen zo nodig worden aangepast. Vanzelfsprekend nodig ik u als één van de betrokken stakeholders uit om deel te nemen aan de evaluatie.

Een kopie van deze brief heb ik op verzoek van de Vaste commissie van Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aan de griffier van deze commissie verzonden.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren