

Bijlage 2

Bij de antwoorden op vragen van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Omgevingsbesluit vanwege het aanwijzen van categorieën ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald (33118-173)

Reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

op de brief van de vereniging voor Nederlandse Projectontwikkelingsmaatschappijen van 25 januari 2021.

Inleiding

Bij brief van 17 februari 2021 heeft de vaste commissie van Binnenlandse Zaken, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht om een reactie op een brief van de vereniging voor Nederlandse Projectontwikkelingsmaatschappijen (NEPROM), gedateerd 25 januari 2021.

Hierbij treft u de reactie op de brief van de NEPROM aan. Bij de reactie is de volgorde van de brief aangehouden en zijn de vragen van de NEPROM letterlijk aangehaald. Voor de leesbaarheid en raadpleegbaarheid van de nota zijn de vragen cursief weergegeven en genummerd, aan de hand van de indeling van de brief.

1. Inhoudelijke bezwaren

De NEPROM brengt onder dit kopje bezwaren naar voren die samengevat als volgt kunnen worden weergegeven:

a. Het amendement Ronnes c.s. heeft destijds niet de politieke aandacht gekregen die het verdient, waardoor een Ontwerpbesluit tot stand is gekomen dat tot grote problemen in de praktijk zal leiden. Tot nu toe is onvoldoende onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van de regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen

b. Botsproeven zijn nodig om te beoordelen of de aannahme juist is dat de praktijk van anterieur contracteren in stand blijft.

Hierna zal achtereenvolgens op deze punten worden ingaan.

1a. *Het amendement Ronnes c.s. heeft destijds niet de politieke aandacht gekregen die het verdient, waardoor een Ontwerpbesluit tot stand is gekomen dat tot grote problemen in de praktijk zal leiden.*

De principiële keuze om uiteindelijk de consument (koper-/huurder) op te laten draaien voor de kosten van tal van publieke voorzieningen die niet aan de ontwikkeling zijn gerelateerd, is in het debat met staatssecretaris Knops destijds te gemakkelijk gemaakt. Daar had een meer fundamentele discussie aan ten grondslag moeten liggen. Wij hechten sterk aan betaalbare en voortvarende woningbouw, daarom is het noodzakelijk nog eens goed naar dit besluit te kijken. Anders komt wetgeving tot stand waar de praktijk niet mee uit de voeten kan en tal van problemen gaan ontstaan.

Tot nu toe is onvoldoende onderzoek uitgevoerd naar de gevolgen van de regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen.

Een eerste vereiste voor een goed besluit is dat onderzocht wordt wat in de praktijk de gevolgen zullen zijn. Dat onderzoek is tot nu toe onvoldoende uitgevoerd. Wij zijn van mening dat in elk geval voorafgaand aan de verdere behandeling van het voorstel 'botsproeven' op het niveau van 'echte' gebiedsontwikkelingen moeten worden uitgevoerd, waarin de gevolgen voor individuele projecten doorgerekend worden. Wij zijn er van overtuigd dat daaruit zal blijken dat de financiële gevolgen in de praktijk fors zijn en dat de regeling uitnodig tot ondoordacht gebruik.

Daarnaast dient het Ministerie op macroniveau de gevolgen van dit besluit voor de woningbouwproductie door te laten rekenen. In het concept wordt hierover vreemd genoeg met geen woord gerept. De Minister heeft de gevolgen niet in beeld, zoals zij in de toelichting aangeeft, terwijl het maatschappelijk belang van voldoende betaalbare woningen urgenter is dan ooit. Dit besluit zal daar een negatieve invloed op hebben.

Reactie op 1a.

De regeling voor de publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen is via een amendement opgenomen in de Omgevingswet.¹ Het amendement, en dus ook de Omgevingswet, bevat de hoofdlijnen van deze regeling. Het ontwerp voor de algemene maatregel van bestuur publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen (hierna: het ontwerpbesluit) dat nu voorligt, wijst alleen de categorieën van gevallen waarin de regeling kan worden toegepast.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (hierna: Aanvullingswet grondeigendom), is op diverse onderdelen een inhoudelijk debat gevoerd. Dat gold ook voor een regeling voor de publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen. Het amendement is door diverse fracties ingediend en is door een ruime meerderheid van de Tweede Kamer aangenomen.

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35133, nr. 34.

Het ontwerpbesluit bevat alleen de aanwijzing van categorieën van ontwikkelingen waarvoor een bijdrage kan worden afgedwongen. De hoofdlijnen van de regeling voor het publiekrechtelijk afdwingen van de financiële bijdrage staan in de artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet, die via het amendement Ronnes c.s. in de Omgevingswet zijn opgenomen. De effecten van deze regelingen worden met name door de wettelijke regeling veroorzaakt.

Dat neemt niet weg dat in de vraag van de CDA-fractie en in de reactie van de NEPROM van 25 januari 2021 aanleiding is gezien om Fakton Consultancy een quick scan te laten uitvoeren. De resultaten van de quick scan zijn opgenomen in een rapportage die als bijlage bij de antwoorden op de vragen van de Tweede Kamer is gevoegd.²

In de brief van de NEPROM wordt de vrees uitgesproken dat de consument (koper/huurder) zal opdraaien voor de kosten van allerlei publieke voorzieningen. Uit de quickscan van Fakton blijkt dat de regeling voor verplichte financiële bijdragen geen effect zal hebben op de verkoopprijs van woningen. De prijs van woningen wordt bepaald door vraag en aanbod op de woningmarkt en de financiële mogelijkheden van kopers. De rekening van de verplichte bijdragen zal volgens Fakton niet bij de koper van de woning terecht komen, maar bij de oorspronkelijke grondeigenaar. Ontwikkelaars zullen de extra kosten van de verplichte bijdragen opvangen door lagere grondprijzen te bieden.

Uit de quick scan blijkt verder dat de regeling slechts een beperkt tijdelijk effect zal hebben op de woningbouwproductie. Het effect zal beperkt zijn, doordat de regeling in de praktijk niet kan worden toegepast op bouwlocaties met hoge kosten voor het bouw- en woonrijpmaken en het aanleggen van infrastructuur en openbaar vervoer. Dat zijn in de praktijk vooral binnenstedelijke locaties en grootschalige uitleglocaties. Op deze typen bouwlocaties zal de kostenverhaalsbijdrage die de ontwikkelaar betaalt voor allerlei noodzakelijke maatregelen en voorzieningen de volledige waardevermeerdering opsouperen die ontstaat doordat de grond in het omgevingsplan een functie voor woningbouw heeft gekregen. Daardoor is er geen financiële ruimte voor verplichte bijdragen.

Het effect van de verplichte financiële bijdragen op de woningbouwproductie zal tijdelijk zijn omdat ontwikkelaars er vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet rekening mee zullen houden dat zij nog een financiële bijdrage aan de gemeente moeten betalen. Daardoor zullen de grondprijzen na verloop van tijd gaan dalen.

Kort na de inwerkingtreding van de regeling voor verplichte financiële bijdragen kunnen zich frictieproblemen voordoen. Het adviesbureau Fakton signaleert dat de regeling voor verplichte financiële bijdragen de bouw van woningen in drie situaties kan remmen:

- de ontwikkelaar heeft grond gekocht op een moment dat niet bekend was dat de gemeente een verplichte financiële bijdrage zou opleggen. Daardoor heeft de ontwikkelaar een achteraf gezien te hoge prijs voor de grond betaald en krijgt het woningbouwproject niet rond.
- de ontwikkelaar ziet de verplichte financiële bijdrage als een hard gegeven en is niet op de hoogte dat de Omgevingswet een maximum stelt. De ontwikkelaar gaat er daardoor ten onrechte vanuit dat het woningbouwproject niet haalbaar is.
- de gemeente rekent een vaste financiële bijdrage per woning, onafhankelijk van het woningtype. In dit geval zullen ontwikkelaars geen goedkope woningen meer bouwen omdat de winst op de woning onvoldoende is om de verplichte financiële bijdrage te betalen.

Gemeenten zullen er verstandig aan doen de verplichte financiële bijdragen waar nodig stapsgewijs te introduceren of een passende overgangstermijn in het omgevingsplan op te nemen. De verwachting is dat gemeenten dat ook gaan doen. Gemeenten hebben er ook belang bij dat de woningbouwproductie op het gewenste peil blijft.

² Fakton consultancy, "Touwtrekken over grondwaarde - quick scan naar de effecten op de woningmarkt van een verplichte financiële bijdrage voor ontwikkelingen".

1b. *Botsproeven zijn nodig om te beoordelen of de aanname juist is dat de praktijk van anterieur contracteren in stand blijft.*

Met die botsproeven en de doorrekening dient getoetst te worden of de aanname van de Minister wel klopt, namelijk dat de huidige praktijk in stand blijft van 'anterieur contracteren' (vooraf en in goed overleg zelf afspraken maken over dit onderwerp). Zowel marktpartijen als overheden hebben daar namelijk behoefte aan. De vraag is alleen of het besluit in de praktijk zo uitwerkt. Het besluit kan ook tot veel onduidelijkheid en bevroering van planontwikkeling leiden.

Reactie op 1b.

De regeling voor verplichte financiële bijdragen is een nieuw onderdeel van de Omgevingswet, maar dat zal geen belemmering vormen voor de onderhandelingen over anterieure contracten. Ten eerste hebben veel gemeenten en ontwikkelaars al ervaring met onderhandelingen over vrijwillige financiële bijdragen. In de huidige praktijk vragen veel gemeenten al vrijwillige financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen op basis van artikel 6.24 van de Wet ruimtelijke ordening. Ten tweede zal de regeling voor verplichte financiële bijdragen de onderhandelingen over vrijwillige financiële bijdragen vergemakkelijken. De regeling voor verplichte financiële bijdragen biedt duidelijkheid over de ontwikkelingen waarvoor gemeenten financiële bijdragen kunnen vragen en over de maximale hoogte van die bijdragen. De regeling voor vrijwillige bijdragen van artikel 6.24 Wro en artikel 13.22 van de Omgevingswet bieden die duidelijkheid niet. De verwachting is dan ook dat de onderhandelingen over vrijwillige financiële bijdragen zich gaan richten naar de regeling voor verplichte bijdragen.

2. Functionele samenhang

In het ontwerpbesluit is het begrip functionele samenhang niet conform het advies van de Raad van State nader gedefinieerd. Het is slechts summier toegelicht, en wel op een manier die eigenlijk alleen maar meer vragen oproept. De passage dat "functionele samenhang bestaat als de bouwlocatie en de beoogde ontwikkelingen grosso modo binnen een gemeente dezelfde functie hebben of zullen hebben" is wat ons betreft onzinnig en dient geschrapt te worden. Er is in het algemeen nog niet een begin van een logisch verband tussen twee gebouwen als zij dezelfde functie hebben, laat staan dat een dergelijke samenhang bestaat in het kader van deze regeling. Daar is veel meer voor nodig. Er dient in elk geval enige relatie te zijn in termen van profijt, toerekening en proportionaliteit tussen de ontwikkeling waaruit een financiële bijdrage geleverd moet worden en een ontwikkeling of ingreep die die bijdrage ontvangt. De eigenaar of bewoner van de nieuwe woning dient op enigerlei wijze profijt te hebben van de ontwikkeling elders als hij daar aan mee dient te betalen via deze regeling. Dat is toch wel het minste wat aan functionele samenhang geëist mag worden.

Reactie op 2.

De reactie van de NEPROM is mede ingegeven naar aanleiding van de inbreng van de Raad van State over het begrip functionele samenhang. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de NEPROM op dit punt verwijst naar de reactie van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op de consultatieversie van het Besluit publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen. Deze reactie loopt, zo is ook in de reactie aangegeven, niet vooruit op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

In de Omgevingswet is bepaald dat een financiële bijdrage alleen dwingend aan initiatiefnemers van een bouwactiviteit mag worden opgelegd als hun activiteit functioneel samenhangt met de ontwikkeling waarvoor een bijdrage wordt verlangd. In de toelichting bij de consultatieversie van het besluit is kort aangegeven dat met functionele samenhang wordt bedoeld op ontwikkelingen die niet direct noodzakelijk zijn voor een nieuw toegelaten (bouw)activiteit, maar daarmee wel samenhangen en die ook initiatiefnemer tot op zekere hoogte een voordeel heeft. De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak geeft aan dat het criterium functionele samenhang een geringe waarborg geeft, als dit zo wordt uitgelegd dat 'enig profijt' bij de initiatiefnemer volstaat om een financiële bijdrage te verhalen.

De toelichting op het criterium functionele samenhang is naar aanleiding van de consultatiereacties verduidelijkt en uitgebreid. In de eerste plaats is de rol van profijt bij functionele samenhang verduidelijkt: een initiatiefnemer moet objectief gezien voordeel hebben van een beoogde ontwikkeling, in die zin dat voor die activiteit de kwaliteit van de fysieke leefomgeving verbetert. Profijt is aanwezig als toekomstige bewoners of bedrijven in het gebied gebruik van kunnen maken van een beoogde ontwikkeling of daar voordeel van ondervinden doordat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving verbetert. De ontwikkelingen die uit verplichte financiële bijdragen worden bekostigd zijn niet per se noodzakelijk om een gebied als woonwijk, bedrijventerreinen en dergelijke te gebruiken, maar vormen wel een verrijking van het woon-, werk- en leefmilieu in het gebied. Er hoeft daarom geen sprake te zijn van een strikte toerekenbaarheid of een causaal verband tussen de ontwikkeling en de bouwactiviteiten.

Daarnaast is aangegeven dat functionele samenhang aanwezig kan zijn als een ontwikkeling en een locatie waarop nieuwe bouwactiviteiten worden toegestaan, eenzelfde functie vervullen. Dit betekent niet dat alles wat een gelijksoortige functie heeft, met elkaar in een functionele relatie staat. Het gaat om de situatie dat beoogde locaties voor nieuwbouw op gemeentelijk niveau in samenhang (moeten) worden gezien, zodat het gemeentebestuur voor de hele gemeente beleid maakt voor die typen functies. Functionele samenhang is in die zin aanwezig als een functie in een plangebied plaats had moeten krijgen, maar daar na een zorgvuldige afweging toch niet terecht komt, bijvoorbeeld omdat de kosten te hoog zijn of omdat het eenvoudiger is deze elders te realiseren. Dat kan zich voordoen wanneer in een plangebied minder dan het door de gemeente voorgeschreven percentage sociale woningen wordt gerealiseerd, omdat een corporatie elders al grond heeft aangekocht. Als dat tot extra kosten voor de gemeente leidt, is het te rechtvaardigen dat daarvoor verplichte financiële bijdragen worden opgelegd.

3. Programma

Het 'programma' in de Omgevingswet is naar onze overtuiging ongeschikt om de functionele samenhang te onderbouwen en om sociale woningbouw aan te wijzen (zie art. 8.21 lid 1 sub e Ontwerpbesluit). Daarmee wordt de ontwikkeling waar het om gaat, namelijk al 'bestemd'. De (evenwichtige) toedeling van functies aan locaties hoort echter in het omgevingsplan thuis. Het programma is ongeschikt en heeft niet de status om als grondslag voor dit soort vergaande besluiten te dienen. Er staat namelijk ook geen rechtsbescherming tegen open.

Reactie op 3.

Een financiële bijdrage voor de ontwikkeling van een gebied kan alleen publiekrechtelijk worden afgedwongen als daarvoor een basis is gelegd in het omgevingsplan. In het plan worden regels opgenomen over de toedeling van de bijdrage aan bouwactiviteiten en berekening van de omvang van de financiële bijdrage. Op basis van het omgevingsplan wordt in een kostenverhaalsbeschikking concreet de bijdrage vastgesteld voor de activiteit waarop die beschikking betrekking heeft. Tegen het omgevingsplan kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen de kostenverhaalsbeschikking beroep en eventueel hoger beroep bij de rechtbank respectievelijk de Afdeling bestuursrechtspraak. Alleen voor de motivering van de functionele samenhang tussen de bouwactiviteit die de initiatiefnemer wil realiseren en de beoogde ontwikkeling waarvoor de financiële bijdrage wordt verlangd, kan naar het programma of de omgevingsvisie worden verwezen. Ook in dat geval moet de motivering wel goed genoeg zijn voor onderbouwing van het standpunt dat er een functionele samenhang bestaat tussen bouwactiviteit en beoogde ontwikkeling. Bovendien kan tegen de motivering van de functionele samenhang in het programma of de omgevingsvisie, via zogenoemde exceptieve toetsing, beroep worden ingesteld bij het beroep tegen het omgevingsplan. Er bestaat met andere woorden geen lichtere motiveringsplicht als voor de functionele samenhang tussen de bouwactiviteit en de beoogde ontwikkeling naar het programma wordt verwezen.

De NEPROM merkt terecht op dat het omgevingsplan de plaats is om functies aan locaties toe te delen. Met het vaststellen van het programma wordt de beoogde ontwikkeling waaraan de bijdrage wordt besteed niet vastgelegd. De financiële bijdrage kan worden ingezet voor beoogde ontwikkelingen die nog worden gerealiseerd. De precieze vorm en uitvoering van de ontwikkeling zullen geregeld nog niet vastliggen als de initiatiefnemers de bouwactiviteiten gaan uitvoeren die

aanleiding zijn voor het afdwingen van de bijdragen. Als de eis wordt gesteld dat niet alleen aan de verhaalskant (de bouwactiviteiten) maar ook aan de bestedingskant de ontwikkelingen vast moeten liggen, wordt het systeem te rigide. Specifiek voor sociale woningbouw is wel de eis gesteld dat de beoogde sociale woningbouw is opgenomen in een programma, om te waarborgen dat de bijdrage alleen wordt besteed aan locaties waar zich een tekort in de grondexploitatie voordoet. Voor sociale woningbouw geldt dat de regeling werkt als een soort communicerend vat. Als op de ene locatie te weinig sociale woningbouw wordt gerealiseerd om aan de totale gemeentelijke behoefte te voldoen, waardoor op een andere locatie een tekort ontstaat in de grondexploitatie, is een financiële bijdrage aan de orde. Om dat te kunnen beoordelen, is het programma juist heel geschikt. Het programma kan een concreet uitgewerkt beleidsdoel bevatten (b.v. het percentage sociale woningbouw in een gemeente) en dat koppelen aan gebieden waar woningbouw is voorzien, waarbij op hoofdlijnen de kosten en opbrengsten in beeld kunnen worden gebracht.

4. Proportionaliteitsbeginsel versus redelijkheidsbeginsel

Wij verzoeken u het proportionaliteitsbeginsel expliciet toe te voegen aan het ontwerpbesluit. Om uitwassen te voorkomen. De passage over het redelijkheidsbeginsel en met name de uitleg die daaraan gegeven wordt, kan dan geschrapt worden. Zoals wij het nu lezen, is namelijk alles redelijk 'zolang de bodem maar niet bereikt is'. Dat komt neer op een ontoelaatbare vorm van baatafoming. We verzoeken de Minister expliciet afstand te nemen van het leerstuk baatafoming en te bevestigen dat baatafoming ook onder de Omgevingswet niet toegestaan is.

Reactie op punt 4.

De hoofdlijnen van de regeling en de criteria op basis waarvan de financiële bijdrage wordt berekend, staan in artikel 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet. De wettelijke regeling bevat geen ruimte om een nieuwe eis of criterium op te nemen in het ontwerpbesluit, bovenop de wettelijke regeling. Dat is ook niet nodig. Het proportionaliteitsbeginsel kan worden ontleend aan artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht dat op een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan van toepassing is. Het proportionaliteitsbeginsel zal dus van toepassing zijn op besluiten tot vaststelling van een omgevingsplan.

De term "redelijke bijdrage" is geen wettelijke term, maar opgenomen in de toelichting van het amendement. Aan de wettelijke regeling kunnen diverse criteria worden ontleend. Deze zijn beschreven in de antwoorden op de vragen van de CDA-fractie (onder 3a). De toepassing van deze criteria biedt voldoende waarborgen dat financiële bijdragen niet buitensporig of onredelijk hoog worden. In die zin is de term "redelijke bijdrage" in de toelichting gebruikt.

De regeling voor de publiekrechtelijke afdwingbare financiële bijdragen voorziet in het verhaal van bijdragen aan kosten voor voorzieningen van beoogde ontwikkelingen die functioneel samenhangen met bouwactiviteiten. Gedacht kan worden aan een bijdrage in de kosten voor verbetering van het landschap of voor een regionale infrastructuurvoorziening zoals een transferium. De regeling voorziet niet in de mogelijkheid om baten van ontwikkelaars af te romen.

5. Hardheidsclausule

Met betrekking tot het begrip hardheidsclausule verzoeken wij aan de toelichting toe te voegen, dat naar aanleiding van de evaluatie ook overwogen kan worden dat om lijst met activiteiten te beperken, als die te uitgebreid is of niet meer actueel blijkt. Nu wordt alleen over uitbreiding gesproken. Het omgekeerde zou uit oogpunt van gelijkheid en redelijkheid ook moeten gelden.

Reactie op 5.

Zoals is toegezegd aan de Eerste Kamer tijdens de mondelinge behandeling van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet³, zullen de regelingen voor kostenverhaal en voor de publiekrechtelijk financiële bijdragen worden geëvalueerd. De toezegging is primair gericht op de vraag of er gaten zijn in de regeling voor kostenverhaal en financiële bijdrage aan ontwikkelingen, en wat de voor- en nadelen zijn van het eventueel opvullen van de gaten. Als de regeling in de

³ Handelingen I 2019/20, nr. 22, item 8 (35133).

praktijk niet goed blijkt te functioneren of als er aanleiding is om de werking van de regeling te beperken, komt dat bij de beantwoording van deze evaluatievraag vanzelf naar boven. Tegen de door NEPROM gewenste toevoeging aan de evaluatie om ook na te gaan of de aanwijzing van ontwikkelingen kan worden beperkt, bestaat echter geen bezwaar.