

33 118 Omgevingsrecht

Nr. 204 Verslag van een schriftelijk overleg
Vastgesteld 17 november 2021

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over:

- het verslag schriftelijk overleg van 9 juli 2021 inzake het besluit publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen (Kamerstuk 33 118, nr. 194) en over
- de brief van 8 januari 2021 inzake het Besluit publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen (Kamerstuk 33 118, nr. 173).

De vragen en opmerkingen zijn op 27 september 2021 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd. Bij brief van 10 november 2021 zijn de vragen, voorzien van een inleiding, beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Bosma

De griffier van de commissie,
Roovers

Vragen en antwoorden

Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de nadere vragen en opmerkingen van de fractie van de VVD over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Omgevingsbesluit vanwege het aanwijzen van categorieën ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald (het ontwerpbesluit). De fractie van het CDA heeft geen aanleiding gezien voor het stellen van nadere vragen.

Ik dank de leden van de fracties van de VVD en het CDA opnieuw voor de door hen getoonde belangstelling voor het ontwerpbesluit.

Bij de antwoorden is de volgorde van het verslag aangehouden en zijn de vragen letterlijk aangehaald. Voor de leesbaarheid en raadpleegbaarheid zijn de vragen cursief weergegeven en genummerd.

1. De leden van de VVD-fractie lezen dat in het onderliggende amendement staat dat alleen in uitzonderlijke en specifieke situaties om een publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage gevraagd kan worden. Deze leden vragen de minister of er toegelicht kan worden wat daar onder wordt verstaan. Kan de minister de begrippen ‘uitzonderlijk en specifiek’ toelichten en van voorbeelden voorzien? De leden van de VVD-fractie willen weten of de minister bereid is de tekst in de AMvB op te nemen.

Antwoord op vraag 1.

De begrippen “uitzonderlijk en specifiek” zijn opgenomen in de toelichting op het amendement, maar niet in de wettelijke regeling zelf.¹ In de wettelijke regeling staan diverse voorwaarden die borgen dat gemeenten een verantwoord gebruik maken van de regeling. Daarbij merk ik op dat de wettelijke regeling een bevoegdheid schept voor gemeenten en – in tegenstelling tot de regeling voor kostenverhaal – geen verplichting oplegt aan gemeenten om financiële bijdragen te verlangen. Het gebruik van deze bevoegdheid is, zoals hiervoor vermeld, aan diverse voorwaarden gebonden. Eén van de belangrijkste voorwaarden die aan de wettelijke regeling kan worden ontleend, is dat het kostenverhaal en extra financiële bijdragen samen nooit meer mogen bedragen dan de opbrengsten of waardevermeerdering uit de grondexploitatie (artikel 13.23, derde lid, van de Omgevingswet). Dit betekent dat het afdwingen van een financiële bijdrage alleen mogelijk is als er na aftrek van de kostenverhaalsbijdrage nog financiële ruimte overblijft voor het verlangen van deze bijdrage.² In gebieden waar de noodzakelijke overheidsinvesteringen hoger zijn dan de opbrengsten voor de initiatiefnemer uit de grondexploitatie (gebieden met een onrendabele top), zal de financiële ruimte geheel opgaan aan de bijdrage voor het kostenverhaal. In deze gebieden zal dus geen ruimte bestaan om de financiële bijdrage te verlangen. In gebieden waar deze ruimte er wel is, kan de financiële bijdrage niet hoger zijn dan de opbrengsten of waardevermeerdering uit de grondexploitatie. Andere voorwaarden in de wettelijke regeling maken de bevoegdheid slechts in specifieke gevallen toepasbaar voor verbeteringen van de fysieke leefomgeving. Zo kan een financiële bijdrage alleen worden ingezet voor

¹ De wijziging is het gevolg van het amendement van het lid Ronnes c.s. (Kamerstuk 35 133, nr. 34).

² M. Uri, A. Boelman & L. van der Wal, Touwtrekken over grondwaarde. Quick scan naar de effecten op de woningmarkt van een verplichte financiële bijdrage voor ontwikkelingen, Fakton: Rotterdam 2021, bijlage bij Kamerstuk 33 118, nr. 194.

ontwikkelingen die in één van de categorieën vallen die bij het ontwerp voor deze AMvB worden aangewezen. De bijdrage kan alleen worden verlangd voor ontwikkelingen zoals deze concreet zijn omschreven in het ontwerpbesluit. Om een financiële bijdrage verplicht te stellen, moet een ontwikkeling verder concreet in een omgevingsplan worden aangewezen. Hiervoor is vereist dat tussen de “betalende” bouwplannen en de ontwikkeling waarvoor de bijdrage wordt verhaald, een functionele samenhang bestaat. Alleen het feit dat een gemeente kosten maakt voor infrastructurele voorzieningen zoals voor regionale fietsroutes voor woon/werkverkeer, is niet genoeg om een bijdrage te verlangen van een initiatiefnemer. Een bijdrage voor de aanleg van een dergelijke fietsroute, kan alleen worden verlangd als in het omgevingsplan, of – als de fietsroute daarvan deel uitmaakt – in een programma, gemotiveerd uiteen wordt gezet dat bewoners van de bouwplannen profijt kunnen hebben van de fietsroute.

De voorwaarden van de wettelijke regeling borgen dat gemeenten zullen overgaan tot een verantwoorde en specifieke toepassing van de regeling, en dat zij initiatiefnemers niet gaan overvragen. Ik zie dan ook geen aanleiding voor het opnemen van de termen “uitzonderlijk en specifiek” als criteria in het ontwerp voor deze AMvB. Daarbij merk ik op dat de wettelijke regeling ook geen grondslag geeft voor het opnemen van deze criteria in dit (ontwerp)besluit.

2. De leden van de VVD-fractie willen weten hoe de minister een samenloop voorkomt van kostenverhaal met lokale belastingen, heffingen en leges. Deze leden willen weten hoe de minister de publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage ziet in verhouding tot de discussie over de baatbelasting voor verduurzaming.

Antwoord op vraag 2.

Baatbelasting kan een gemeente heffen op bestaande eigenaren van onroerende zaken die door nieuwe publieke voorzieningen gebaat zijn. Daar waar kostenverhaal voorziet in een heffing op nieuwe eigenaren, is baatbelasting als heffing die ook toepasbaar is op bestaande eigenaren, te zien als de tegenhanger van kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling. Baatbelasting en kostenverhaal voorzien in verhaal van kosten van voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het functioneren van een bepaald gebied. Baatbelasting wordt bijvoorbeeld geheven voor riolering in het buitengebied waar deze nu nog ontbreekt. Een ander voorbeeld betreft een brug die de ontsluiting van een bestaand bedrijventerrein sterk verbetert. Bij de financiële bijdrage ontbreekt deze causale relatie tussen de (nog te realiseren) voorzieningen en de toerekenbare baat daarvan op de onroerende zaken. De financiële bijdrage kan alleen ingezet worden voor een bijdrage in de voorzieningen waarvan de locatie profijt heeft (“functionele samenhang”), maar die niet noodzakelijk zijn voor het functioneren van gebied, zoals de aanleg van een stadspark, een regionale fietsroute of de herinrichting van landelijk gebied. De verplichte financiële bijdrage kan – evenals de regeling voor kostenverhaal – alleen worden toegepast op initiatiefnemers van nieuw toegelaten bouwactiviteiten. Om deze redenen moet de financiële bijdrage worden onderscheiden van baatbelasting. Ik verwacht dan ook geen samenloopproblemen tussen baatbelasting en de financiële bijdrage, of het dubbel betalen voor dezelfde voorzieningen.

3. De leden van de VVD-fractie willen weten hoe de minister ervoor zorgt dat gemeenten zich niet ten onrechte rijk rekenen aan deze regeling en tot een redelijke toepassing overgaan. Deze leden willen daarom weten of de minister bereid is een toezegging aan de Kamer te doen in het kader van de monitoring. Deze leden willen weten of de minister bijvoorbeeld bereid is voor inwerkingtreding een nulmeting uit te voeren, de Kamerleden hierover te informeren en uiterlijk anderhalf jaar na inwerkingtreding weer met hen hierover het gesprek aan te gaan aan de hand van de eerste bevindingen in de praktijk. De leden van de VVD-fractie vragen daarbij ook of de markt hierbij betrokken kan worden.

Antwoord op vraag 3.

Net als de leden van de VVD-fractie, vind ik het belangrijk dat de regeling redelijk door gemeenten wordt toegepast en dat zicht bestaat op toepassing ervan in de praktijk. Mochten mij signalen bereiken dat de regeling op een onredelijke manier wordt toegepast, dan zal ik dat bespreken met de markt (NEPROM) en met gemeenten (VNG).

Een evaluatie of cijfermatig uitgewerkte en inhoudelijk toegespitste monitoring na een jaar komt echter te vroeg. Omdat de regeling voor financiële bijdragen nieuw is, zal het enige tijd duren voordat gemeenten van de regeling gebruik kunnen maken. Gemeenten zullen daarvoor namelijk hun omgevingsplannen moeten aanpassen. De effecten van de regeling zullen daardoor pas na enkele jaren zichtbaar worden. Het heeft meer zin om de effecten van de regeling voor financiële bijdrage in beeld te brengen bij de evaluatie van de Omgevingswet. Zoals bekend, moet de Omgevingswet binnen 5 jaar na de inwerkingtreding worden geëvalueerd en heeft de Minister voor Wonen en Milieu aan de Eerste Kamer toegezegd om de regelingen voor kostenverhaal en de verplichte financiële bijdragen te betrekken bij de evaluatie.³ Na verloop van 5 jaar zal naar verwachting wel voldoende informatie beschikbaar zijn om conclusies te kunnen trekken over de werking van de regeling.

Het gegeven dat de publiekrechtelijke regeling voor afdwingbare financiële bijdragen een nieuwe bevoegdheid is, maakt dat het uitvoeren van een nulmeting naar deze regeling ook niet mogelijk is. Wel kan samen met de NEPROM en de VNG worden besproken op welke onderdelen en op welke effecten de regelingen voor kostenverhaal en financiële bijdragen worden geëvalueerd. Als deze AMvB wordt vastgesteld, kan daarover met hen worden gesproken. De resultaten van dat overleg worden in handen gesteld van de evaluatiecommissie. Zoals bekend zal de evaluatie door een onafhankelijke evaluatiecommissie worden uitgevoerd.⁴

³ Handelingen I 2019/20, item 22-8, blz. 18.

⁴ Handelingen I 2019/20, nr. 18, item 6, blz. 5-59.