

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
mevrouw Drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

datum 25 april 2019
referentie -
betreft NEPROM-reactie nota van wijziging Aanvullingswet Grondeigendom (35 133 nr. 5)

Geachte mevrouw Ollongren,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de Nota van wijziging d.d. 2 april jl. van de Aanvullingswet Grondeigendom, over financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied. In deze brief geven wij onze reactie.

Voorliggend wetsvoorstel ziet op “terugkeer” van het recent in de Omgevingswet geschrapte artikel 6.24 Wro. Dit wetsvoorstel beoogt het mogelijk te maken voor gemeenten om financiële bijdragen te vragen van marktpartijen bij ruimtelijke ontwikkelingen, bovenop het wettelijke kostenverhaal en ongelimiteerd, zonder dat daar de bekende PPT-criteria op van toepassing zijn.

In de huidige, ongeclausuleerde vorm leidt dit voorstel echter naar onze stellige overtuiging rechtsreeks tot baatafoming en betaalplanologie, terwijl in de memorie van toelichting is gesteld dat dit nadrukkelijk niet de bedoeling is. Voorliggend wetsvoorstel heeft daarmee grote, negatieve gevolgen voor de kosten van nieuwbouwwoningen en voor de bouwproductie en daarmee voor de kopers en huurders van nieuwe woningen.

Naar onze mening is dit wetsvoorstel bovendien overbodig, omdat het kostenverhaal in de nieuwe Omgevingswet en de Aanvullingswet Geluid al veel ruimere mogelijkheden en kaders biedt voor gemeenten om financiële bijdragen te vragen, onder andere op grond van het nieuwe instrument van het ‘programma’. Daarom bepleiten wij het schrappen van dit wetsvoorstel.

Mocht ondanks onze bezwaren het wetsvoorstel gehandhaafd blijven, dan dringen wij er op aan dat het voorstel zodanig wordt aangepast en ingekaderd dat betaalplanologie en baatafoming zoveel mogelijk worden uitgesloten. Daartoe zou onder meer duidelijk in het wetsvoorstel (en in het Aanvullingsbesluit) vastgelegd moeten worden dat het betreffende artikel uitsluitend ziet op situaties waarin de vrijwillige financiële bijdrage en de hoogte daarvan gerelateerd zijn aan de kosten van maatregelen ter compensatie van door de nieuwe ontwikkeling verloren gegane fysiek-ruimtelijke kwaliteiten. Die relatie dient nader onderbouwd te worden in een omgevingsvisie. Het wetsvoorstel mag tevens geen vrijbrief worden voor ongelimiteerde verevening tussen

plangebieden, voor het ongelimiteerd bijdragen aan maatschappelijke voorzieningen of voor algemene kwaliteitsfondsen. Graag gaan wij met uw ministerie hierover in overleg.

In bijgaande bijlage lichten wij onze visie nader toe.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. Fokkema', written in a cursive style.

Jan Fokkema
directeur NEPROM

Bijlage: 1

cc. Tweede Kamer

Bijlage bij NEPROM-reactie op de nota van wijziging Aanvullingswet Grondeigendom

De NEPROM is voorstander van een goede wettelijke regeling van kostenverhaal. Ook zijn wij voorstander van goede samenwerking tussen overheden en marktpartijen, waarbij op vrijwillige basis afspraken over financiële bijdragen kunnen worden gemaakt. Goede wetgeving moet dat faciliteren, waarbij het evenwicht bewaard moet blijven tussen publieke belangen ten behoeve van de burger enerzijds en vrije marktconcurrentie ten behoeve van de consument anderzijds. Vanuit die uitgangspunten reageren wij op voorliggend wetsvoorstel.

De NEPROM heeft in een ver verleden samen met de VNG en met inhoudelijke steun van het IBR het initiatief genomen tot de ‘grondexploitatiewet’. Samen met de VNG zijn wij sinds ongeveer een half jaar (na lang aandringen van onze kant) ook nauw betrokken bij het onderbrengen van het kostenverhaal in de nieuwe Omgevingswet. Dat is ingewikkelde materie, juist ook omdat de nieuwe Omgevingswet een heel andere opzet kent en ander uitgangspunten heeft dan de huidige Wro en omdat de ontwikkelpraktijk, mede door de grote vlucht van binnenstedelijk bouwen, sterk is veranderd. In die gesprekken kunnen wij ons gemakkelijk in de positie van de gemeente verplaatsen, omdat onze grotere leden in grootschalige gebiedsontwikkelingen in het geval van PPS-constructies dezelfde positie als de gemeente innemen ten opzichte van andere ontwikkelaars die op dat moment niet in die PPS participeren.

Van belang is ook op te merken dat kostenverhaal en eventuele andere financiële bijdragen vanuit een ontwikkeling uiteindelijk neerslaan in hogere kosten voor de vervaardiging van de woningen. Dat komt tot uiting in de verkoopprijs en in het aantal nieuw gebouwde woningen. Hogere kosten en hogere afdrachten leiden er uiteindelijk toe dat er minder woningen gebouwd worden met een hogere verkoopprijs. De koper of huurder van woningen is hier uiteindelijk de dupe van. Burgers elders ervaren een (uit de financiële bijdrage bekostigde) kwaliteitsverbetering en daardoor een waardeverhoging van hun vastgoed, zonder dat zij daarvoor hoeven te betalen. In tijden van grote spanning op de woningmarkt en grote schaarste, zoals nu het geval is, doet dat fenomeen zich nog pregnanter voor.

“Terugkeer” 6.24 Wro

Voorliggend wetsvoorstel beoogt “terugkeer” van het recent in de Omgevingswet geschrapte artikel 6.24 Wro. Dit voorstel maakt het mogelijk om financiële bijdragen te vragen van marktpartijen bij ruimtelijke ontwikkelingen, bovenop het wettelijke kostenverhaal en ongelimiteerd, zonder dat daar de bekende PPT-criteria op van toepassing zijn.

Voor dat we nader ingaan op ontstaansgeschiedenis van 6.24 Wro en de wijze waarop in de praktijk gebruik (feitelijk vaak misbruik) van artikel 6.24 Wro wordt gemaakt, vragen wij ons af wat de reden is om dit artikel op dit moment in het wetgevingstraject toch weer op te nemen in de Omgevingswet. Deze mogelijkheid om financiële bijdragen in rekening te brengen bij initiatiefnemers is kort geleden weloverwogen en om goede redenen vervallen, na een uitgebreide parlementaire behandeling (zie bijv. blz. 203 MvT). Wij vinden terugkeer van 6.24 Wro op dit moment van weinig consistent beleid getuigen.

Die inconsistentie blijkt ook uit het antwoord op 12 maart 2019 van mevrouw De Kleuver (kenmerk IENW/BSK-2019/36843) op onze eerdere reactie op de Aanvullingswet geluid Omgevingswet. In haar schrijven verzekerd zij ons dat het ministerie niet voornemens is om aanvullend op het kostenverhaal nog wettelijke mogelijkheden toe te voegen om financiële bijdragen te vragen. Wij voelen ons achteraf door deze toezegging op het verkeerde been gezet, omdat de Nota van Wijziging op het moment van verzending van de brief van mevrouw De Kleuver al bij de Raad van State lag voor advies en het voornemen en de inhoud dus intern bekend waren.

Wij vragen ons af welke nieuwe inzichten of praktijkvoorbeelden in deze korte periode naar boven zijn gekomen om op dat eerdere besluit terug te komen? En waarom is dit onderdeel niet eerder in de Aanvullingswet opgenomen?

‘Terugkeer’ 6.24 Wro is overbodig en dubbelop

Wij zijn van mening dat deze Nota van Wijziging met terugkeer van artikel 6.24 Wro in de Omgevingswet bovendien feitelijk onnodig is. Het nieuwe kostenverhaal in de Omgevingswet is reeds uitgebreider dan in de Wro, waardoor er meer en ruimere mogelijkheden zijn om kosten te verhalen dan thans het geval is.

De Omgevingswet kent bovendien heel andere en ruimere kaders, gericht op duurzaamheid, gezondheid en kwaliteitsverbeteringen dan de Wro. En dat geldt specifiek op het punt van kostenverhaal. Zo wordt er o.a. gewerkt met een heel nieuw systeem voor organische gebiedsontwikkeling, krijgen gemeenten meer ruimte hun eigen regels te stellen, wordt de kostensoortenlijst uitgebreid ten laste van kopers/huurders van nieuwbouwwoningen en worden inbrengwaarde en waardevermeerdering veel ruimer gedefinieerd (waar we in een later stadium nog op terug zullen komen).

Programma

Daarnaast is het programma als grondslag voor financiële bijdragen nieuw. Dat is een geheel nieuw instrument, geïntroduceerd in de Omgevingswet. Het vormt geen opvolger van de structuurvisie. Het kent vele vormen; waaronder een maatregelenreeks die getroffen moet worden als omgevingswaarden niet gehaald (dreigen) te worden.

Toevoegen van het oude 6.24 Wro is in feite een overkill. De mogelijkheden tot kostenverhaal in de context van de nieuwe Omgevingswet zijn reeds zo ruim dat daarmee artikel 6.24 Wro geheel overbodig is geworden.

Huidige praktijk

Daar willen we nog aan toevoegen dat de huidige praktijk van anterieur kostenverhaal al veel verder gaat dan ooit door de wetgever bedoeld is. Slechts in uitzonderingsgevallen wordt er door gemeenten gebruik gemaakt van een Exploitatieplan. Uit een onafhankelijke evaluatie (Nicole van Schoonhoven, ‘Van verhalen naar verdelen’, 2018) is gebleken dat gemeenten in de afgesloten anterieure contracten de mogelijkheden voor kostenverhaal en bijkomende financiële bijdragen echt maximaal benutten. Uit de evaluatie blijkt dat doorgaans (veel) meer wordt verhaald dan waar de gemeente wettelijk recht op heeft en dat marktpartijen bereid zijn om te betalen om maar vaart te kunnen maken met de nieuwe ontwikkeling, zolang er maar voldoende rendement overblijft.

Door met deze Nota van Wijziging artikel 6.24 Wro toe te voegen worden gemeenten gestimuleerd om nog verdergaand baten af te romen en betaalplanologie te bedrijven. Het gevolg daarvan is dat de kosten van de afgedwongen kwaliteitsverbeteringen - die feitelijk niet gerelateerd zijn aan de nieuwe ontwikkeling maar elders worden doorgevoerd - door de Nota van wijziging eenzijdig en uitsluitend ten laste van bewoners van nieuwbouwwoningen worden gebracht, terwijl (vooral) eigenaren van bestaand vastgoed profiteren van de waardestijging die deze kwaliteitsverbeteringen met zich meebrengen, zonder dat zij daar aan meebetalen. Dat vinden wij principieel onjuist en onrechtvaardig en bovendien leidt dat tot een lagere woningproductie.

Achtergronden, doel en strekking van artikel 6.24 Wro

Artikel 6.24 Wro (en daarmee de nieuw voorgestelde regeling in de Omgevingswet) vindt haar basis in de motie Geluk. De motie Geluk opende de mogelijkheid om vrijwillige afspraken te maken tussen overheden en marktpartijen over het meebetalen aan maatschappelijke functies, ook buiten het plangebied.

Aanleiding voor de motie Geluk was het mogelijk maken van rood-voor-groen-constructies. De gedachte was dat indien de gemeente het planologisch mogelijk maakt om in het buitengebied een bepaalde woningontwikkeling te realiseren (waar dat normaliter niet zou mogen), dan moet het mogelijk zijn dat de gemeente een financiële bijdrage van de initiatiefnemer vraagt om de kwaliteit van de open ruimte in de nabijheid van de ontwikkeling te verbeteren. Het verloren gegane 'groen' wordt daarmee op kosten van de initiatiefnemer, elders met nieuwe 'groene kwaliteit' gecompenseerd. Zeer vergelijkbaar dus met de ruimte-voor-ruimte regeling en heel specifiek bedoeld voor ontwikkelingen in het buitengebied. Dat was in de tijd dat er nog geen 'Ladder voor Duurzame verstedelijking' was en gemeenten ook nog niet beschikten over de vele instrumenten en programma's die de nieuwe Omgevingswet biedt.

Artikel 6.24 Wro gaat dus nadrukkelijk verder dan het reguliere (anterieure of posterieure) kostenverhaal en de daarbij behorende PPT-criteria. Vandaar dat de wetgever nadrukkelijk het volgende heeft bepaald t.a.v. 6.24 in de Memorie van toelichting (30218 nr. 3):

“De betrokken marktpartijen en overheden kunnen in zo'n overeenkomst op vrijwillige basis de wijze van financiering en realisatie van de verschillende functies uitwerken.”

En ter nadere toelichting in Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie; Nota n.a.v. het verslag (30218 nr 6) meldt de minister:

“Naar aanleiding van de motie-Geluk is de regeling van privaatrechtelijke overeenkomsten over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen ruimhartig vormgegeven in de wet en toelichting: het uitgangspunt is contractsvrijheid. Deze regeling moet juist niet afdwingbaar zijn, omdat dan immers twee afdwingbare regelingen zouden ontstaan: één in het publiekrecht (kostenverhaal bij de bouwvergunning op basis van een exploitatieplan) en één in het privaatrecht.”

Om misbruik en willekeur in te perken is daar in tweede instantie een voorwaarde aan toegevoegd (30218 nr 6):

“Wanneer het gaat om een rode ontwikkeling en een maatschappelijke functie die samenhangen op een hoger schaalniveau dan dat van een exploitatiegebied, ben ik met de leden van de VVD-fractie van mening dat deze vrijwillige bijdragen beperkt moeten blijven tot ruimtelijke ontwikkelingen die van tevoren zijn opgenomen in ruimtelijke plannen die een grondslag hebben in de (nieuwe) Wro. In die plannen moet de gemeente ook de samenhang op een hoger schaalniveau tussen rode ontwikkeling en maatschappelijke functie onderbouwen. De structuurvisie lijkt mij daarvoor een geschikte planvorm. Ik heb het wetsvoorstel in deze zin aangepast.”

Kortom, 6.24 Wro is nadrukkelijk bedoeld als wettelijke mogelijkheid om vrijwillig overeen te komen om mee te betalen aan bepaalde voorzieningen elders, ter compensatie van verloren gegane kwaliteiten. Als de marktpartij tot vrijwillige overeenstemming komt om mee te betalen, dan kan de marktpartij daarna niet meer een beroep doen op onverschuldigde betaling.

Artikel 6.24 Wro is dus nadrukkelijk niet bedoeld om onbeperkt aan nieuwe ontwikkelingen als voorwaarde te stellen dat een financiële bijdrage moet worden afgedragen ten behoeve van kwaliteitsverbeteringen elders die helemaal niets met de ontwikkeling te maken hebben, zolang dat maar vooraf zou zijn vastgelegd in een structuurvisie. Bijvoorbeeld, met 6.24 Wro is dus niet bedoeld dat de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk moet meebetalen aan het opknappen van een verouderde woonwijk elders. En ook niet dat een nieuw te bouwen kantoor betaalt voor het verduurzamen van een oud kantoor elders. In die gevallen gaat het om een zuivere vorm van betaalplanologie. De praktijk is helaas anders. Misbruik komt veelvuldig voor. Zie de slooppremie die tot voor kort in Limburg op basis van het POL werd geheven bij de bouw van een nieuwe woning. Of de regeling in Zuid-Holland in de Duin- en Bollenstreek waar een nieuwe woning in het buitengebied 100.000 euro af moet dragen voor de sanering van kassen elders.

Dat bepaling 6.24 Wro in de praktijk veel discussie oplevert en tot betaalplanologie leidt wordt ook duidelijk uit het artikel van prof. dr.ir. A.G. Bregman in TBR2017/194, waarin hij uiteindelijk concludeert dat de wetgever feitelijk het volgende heeft bedoeld:

“Een gemeente mag planologische medewerking slechts weigeren wegens het ontbreken van de garantie dat compenserende maatregelen zullen worden getroffen indien het project in combinatie met het uitblijven van compenserende maatregelen een verslechtering van de ruimtelijke en planologische kwaliteit tot gevolg kan hebben op het gebied dat in de structuurvisie is bedoeld.”

De huidige 6.24 Wro leidt dus nu al tot heel veel problemen en misbruik. Wanneer deze bepaling 6.24 Wro uit de Wro nu zomaar, ongeclausuleerd overgeheveld wordt naar de nieuwe Omgevingswet, in een heel andere context met veel ruimere mogelijkheden van gemeenten en een heel nieuwe set aan wettelijke instrumenten, dan zal die bepaling nog tot veel meer misbruik en betaalplanologie gaan leiden. Dat betekent dat uiteindelijk de kopers en huurders van nieuwe woningen (nog meer) worden opgezadeld met kosten die op geen enkele manier meer gerelateerd kunnen worden aan de daadwerkelijke ontwikkeling en die op geen enkele manier meer begrensd zijn. Met de uitbreiding van de Omgevingswet met dit verouderde artikel zal dit bovendien tot nog veel meer stagnatie in de woningbouwproductie leiden dan nu al het geval is.

Ten onrechte wekt de toelichting op de Nota van Wijziging dus de indruk dat het om een zogenaamd beleidsneutrale omzetting van art. 6:24 Wro zou gaan en dat de financiële effecten voor initiatiefnemers ten opzichte van de huidige praktijk gelijk blijven.

Nadere inkadering

De Nota van wijziging vormt dus naar onze overtuiging een opmerkelijke demarche in het wetgevingsproces. Het wetsvoorstel in huidige ongeclausuleerde vorm berust op een misvatting van de huidige praktijk, leidt tot baatafoming en betaalplanologie, is niet beleidsneutraal en is bovendien overbodig. De beoogde wetswijziging heeft grote negatieve gevolgen voor bouwproductie- en kosten en daarmee voor de kopers en huurders van nieuwe woningen. Wij bepleiten daarom het schrappen van dit wetsvoorstel.

Mocht ondanks onze bezwaren uiteindelijk toch besloten worden om de voorgestelde Wetswijziging door te voeren, dan dringen wij er op aan dat het voorstel wordt aangepast en ingekaderd, teneinde betaalplanologie en baatafoming zoveel mogelijk uit te sluiten.

In voorliggend wetsvoorstel wordt aangegeven dat bij algemene maatregel van bestuur 'activiteiten' worden aangewezen waarbij financiële bijdragen kunnen worden gevraagd. Dat vinden wij op deze ongeclausuleerde wijze onwenselijk, omdat daarmee het artikel een veel te breed bereik zal hebben en misbruikt kan worden voor generieke kwaliteitsverbeteringen, baatafoming, generieke fondsvorming en betaalplanologie. Het zou volgens ons in plaats daarvan om de aanwijzing van 'compenserende maatregelen' moeten gaan. En ook die zullen ingekaderd moeten worden. In een omgevingsvisie of programma zal goed onderbouwd moeten worden wat de precieze relatie is tussen het initiatief en de te treffen compenserende maatregelen. Tevens zal er een eenduidige relatie gelegd moeten worden tussen de gevraagde financiële bijdrage en de te maken kosten voor de compenserende maatregelen, waarbij ook maxima gesteld moeten worden aan die bijdragen. Het wetsvoorstel mag tevens geen vrijbrief worden voor ongelimiteerde verevening tussen plangebieden, voor ongelimiteerde bijdragen aan maatschappelijke voorzieningen of voor algemene kwaliteitsfondsen. Nadere inkadering dient dat onmogelijk te maken.