

## Bijlage 1 – Fictieve voorbeelden hoe de redelijke bijdrage tot stand komt

De rekenmethodiek wordt hier uitgelegd aan de hand van een fictief en eenvoudig voorbeeld van de bouw van woningen op een kleine uitleglocatie aan de rand van een middelgrote gemeente. Dit voorbeeld dient vooral om de stappen van de rekenmethodiek te verduidelijken. In de praktijk verschillen woningbouwlocaties sterk van elkaar. Vooral op binnenstedelijke woningbouwlocaties zullen er meer en meer verschillende kosten zijn en kunnen andere bedragen gelden. Daardoor zullen de mogelijkheden om verplichte bijdragen te vragen en de hoogte van de bijdrage mogelijk ook verschillen.

### *Stappen van de rekenmethodiek*

Een middelgrote gemeente heeft in het omgevingsplan vastgelegd dat bij ontwikkelaars en bouwers in de nieuw te bouwen Sportbuurt een verplichte financiële bijdrage in rekening zal worden gebracht voor de aanleg van een openbare recreatieplas en het realiseren van sociale woningbouw. De berekening van de verplichte financiële bijdragen komt vervolgens in 3 stappen tot stand:

1. Bereken per ontwikkeling de kosten die aan de woningbouwlocatie worden toegeschreven.
2. Verdeel de kosten over de woningen binnen de woningbouwlocatie.
3. Controleer per eigenaar of de wettelijke maximumbijdrage is overschreden en zo ja, verlaag de bijdrage tot hooguit het maximumniveau.

### *Stap 1: Kosten voor het plangebied Sportbuurt*

In dit voorbeeld worden de kosten van een de aanleg van een openbare recreatieplas en het realiseren sociale woningbouw berekend om te illustreren dat er twee verschillende soorten kosten van ontwikkelingen zijn. De kosten van een openbare recreatieplas zijn kosten van ontwikkelingen die voor meerdere gebieden een voordeel opleveren. In dit geval is het redelijkheidsbeginsel uit het algemene bestuursrecht van toepassing. Op basis daarvan worden de kosten van ontwikkelingen naar proportionaliteit verdeeld over de gebieden die daar voordeel van ondervinden. De regeling voor verplichte financiële bijdragen loopt daarmee in de pas met de regeling voor het kostenverhaal.

Daarnaast zijn er kosten die alleen voor het plangebied van belang zijn. Dat betreft de kosten van sociale woningbouw. Deze kosten worden in hun geheel aan het kostenverhaalsgebied toegedeeld. De kosten van sociale woningbouw zijn de kosten die ontstaan doordat in het plangebied minder sociale woningen worden gebouwd dan het omgevingsplan voorschrijft. Op basis van artikel 8.21 van het Ontwerpbesluit publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen is een redelijke bijdrage voor sociale woningbouw een bijdrage die het mogelijk maakt de ontbrekende sociale woningen elders te bouwen zonder dat daardoor een verlies voor de gemeente ontstaat.

#### *Kosten openbare recreatieplas*

Uit een financieel haalbaarheidsonderzoek van de gemeente is gebleken dat de kosten van een openbare recreatieplas € 4,4 miljoen bedragen. Uit een recreatief onderzoek dat in opdracht van de gemeente is uitgevoerd, is voorts bekend dat de recreatieplas vooral zal worden gebruikt door inwoners van de gemeente die binnen een half uur fietsen van de recreatieplas wonen. Dat zijn 5000 inwoners, inclusief de 500 toekomstige bewoners van de Sportbuurt. De gemeente besluit  $\frac{500}{5000} = 10\%$  van de kosten van de recreatieplas aan de Sportbuurt toe te delen. Dat is een bedrag van € 440.000,-

### *Kosten sociale woningbouw*

In de Sportbuurt worden 225 woningen gebouwd, waarvan één derde, oftewel 75 woningen, sociale huurappartementen zijn. In het omgevingsplan heeft de gemeente echter bepaald dat 40% van de woningen, oftewel 81 woningen, een sociale huurwoning moet zijn. Dat betekent dat er 6 sociale huurappartementen te weinig worden gebouwd. De gemeente brengt een verplichte financiële bijdrage in rekening omdat zij extra kosten moet maken om die 6 sociale huurappartementen elders te bouwen. Dat wordt als volgt onderbouwd. Als de 6 vervangende sociale huurappartementen op gemeentegrond worden gebouwd, mist de gemeente inkomsten doordat zij voor de sociale huurappartementen een lage grondprijs krijgt, terwijl op die grond normaal gesproken vrije sectorappartementen waren gebouwd en de gemeente een hogere grondprijs had ontvangen. Als de 6 sociale huurappartementen op grond van projectontwikkelaars worden gebouwd, lijdt de gemeente een verlies wanneer de inkomsten uit het kostenverhaal daardoor zoveel lager uitvallen dat een financieel tekort ontstaat. Het verlies per sociale huurwoning wordt berekend als het verschil tussen de grondprijs van een vrije sector koopappartement en de grondprijs van een sociaal huurappartement. De onderstaande berekening laat zien dat het in het geval van de Sportbuurt € 187.776,- kost om de ontbrekende sociale huurappartementen elders te bouwen.

<b>Berekening kosten sociale woningbouw</b>	
Te bouwen aantal sociale huurappartementen	75 (33%)
Voorgeschreven aantal sociale huurappartementen	81 (40%)
Aantal elders te bouwen sociale huurappartementen	6
Grondprijs vrije sector koop appartement	€ 34.260,-*
Grondprijs sociaal huurappartement	€ 2.964,-
Kosten per missend sociaal huurappartement	€ 34.260,- - € 2.964,- = € 31.296,- (verschil tussen de grondprijs van een vrije sectorappartement en een sociaal huurappartement)
Kosten totaal	€ 187.776,- (6x 31.296,-)

\*Fakton (2021), Touwtrekken om de grondwaarde, blz. 18, tabel 7

### *Stap 2: Bijdragen per woning en per eigenaar*

De gemeente vindt het belangrijk dat het volledige woningbouwprogramma dat in het omgevingsplan is opgenomen zal worden gerealiseerd, inclusief de sociale huurappartementen. Daarom besluit de gemeente om de kosten van de openbare recreatieplas en de ontbrekende sociale huurwoningen naar rato van de opbrengsten van de grond over de woningen te verdelen en geen gelijk bedrag per woning te rekenen. Als een gelijk bedrag per woning wordt gerekend, wordt het voor ontwikkelaars onaantrekkelijk om de sociale huurappartementen te bouwen. De winst op een sociale huurappartement neemt dan naar verhouding zeer sterk af. Daarbij is de kans groot dat de gemeente niet alle kosten van ontwikkelingen zal kunnen doorberekenen doordat de verplichte financiële bijdrage voor sociale huurappartementen het wettelijke maximum zal overschrijden.

De gemeente staat vervolgens voor de keuze of zij de totale kosten van de openbare recreatieplas en de ontbrekende sociale woningen in rekening wil brengen of slechts een deel van de kosten. Uit eerste verkennende berekeningen van de gemeente blijkt dat de grondexploitatie van de woningen voldoende oplevert om de totale kosten te betalen. Daarom besluit de gemeente de totale kosten van de openbare recreatieplas en de ontbrekende sociale woningen door te berekenen.

De berekening van de verplichte financiële bijdrage per woning en per eigenaar verloopt dan als volgt. Eerst wordt op basis van onderstaande formule per woningbouwcategorie de verplichte financiële bijdrage per woning berekend.

$$\text{bijdrage per woning in een woningcategorie} = \frac{\text{aandeel van de woningcategorie in de opbrengsten van de bouwgrond} \times \text{kosten ontwikkeld}}{\text{aantal woningen in de woningcategorie}}$$

<b>Berekening verplichte bijdragen per woning</b>				
	Sociaal huur-appartement (65 m <sup>2</sup> )	Goedkope koopwoning (110 m <sup>2</sup> , verkoopwaarde € 341.000,- inclusief BTW)	Dure koopwoning (150m <sup>2</sup> , verkoopwaarde € 510.000,- inclusief BTW))	Totaal
Prijs bouwkaavel	€ 2.700,-	€ 75.000,-	€ 140.000,-	
Aantal woningen	75	100	50	
Opbrengsten bouwgrond	€ 202.500,-	€ 7.500.000,-	€ 7.000.000,-	€14.702.500,-
Aandeel in totale opbrengsten van de bouwgrond	1,38%	51,01%	47,61%	100%
Bijdrage recreatieplas	€ 6.060,- (1,38% van € 440.000,-)	€ 224.452,- (51,01% van € 440.000,-)	€ 209.488,- (47,61% van x € 440.000,-)	€ 440.000,-
Bijdrage sociale woningbouw	€ 2.586,- (1,38% van € 187.776,-)	€ 95.788,- (51,1 % van € 187.776,-)	€ 89.402,- (47,61% van € 187.776,-)	€ 187.776,-
Bijdrage totaal	€ 8647,-	€ 320.239,-	€ 298.890,-	
Bijdrage per huurappartement/woning	<b>€ 115,-</b>	<b>€ 3202,-</b>	<b>€ 5978,-</b>	

De 225 woningen in de Sportbuurt worden door 3 ontwikkelaars gebouwd: eigenaren A, B en C. Eigenaar A bouwt vooral sociale huurappartementen en goedkope koopwoningen, eigenaar B bouwt een mix van woningen en eigenaar C vooral de duurdere woningcategorieën.

<b>Bouwprogramma eigenaren A, B en C</b>			
	Eigenaar A	Eigenaar B	Eigenaar C
Aantal sociale huurappartementen	45	25	5
Aantal goedkope koopwoningen	30	50	20
Aantal dure huurwoningen		10	40

De verplichte financiële bijdragen worden berekend door per woningcategorie de aantallen woningen of appartementen te vermenigvuldigen met de hierboven berekende bijdragen per woning of appartement.

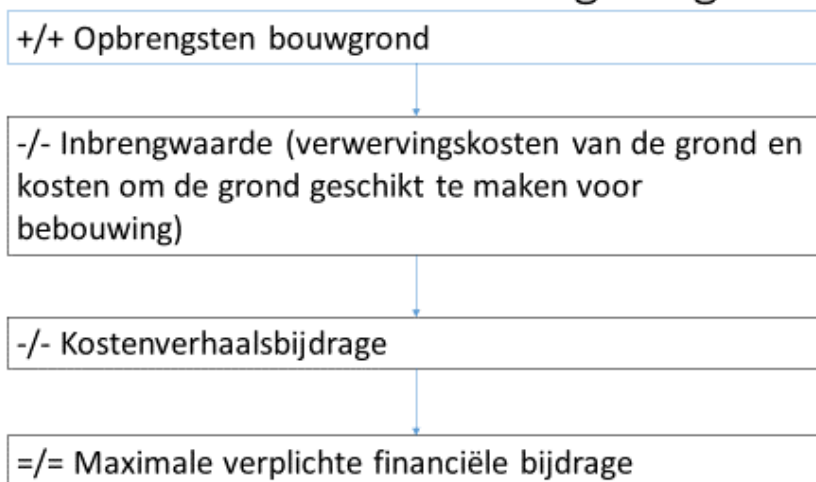
<b>Verplichte financiële bijdragen A, B en C</b>			
	Eigenaar A	Eigenaar B	Eigenaar C
Aantal sociale huurappartementen	45 x € 115,- = € 5175	25 x € 115,- = € 2875,-	5x € 115,-= € 575,-
Aantal goedkope koopwoningen	30 x € 3202,- = € 96.060,-	50 x € 3202,- = € 160.100,-	20 x € 3202,- = € 64.040
Aantal dure huurwoningen		10 x € 5978,-= € 59.780,-	40 x € 5978,-= € 239.120,-

Verplichte financiële bijdrage totaal	€ 101.235,-	€ 222.755,-	€ 303.735,-
---------------------------------------	-------------	-------------	-------------

### Stap 3: Toets aan het wettelijke maximum

In artikel 13.23 lid 3 van de Omgevingswet is vastgelegd dat de verplichte financiële bijdragen aan een maximum zijn gebonden. Dit maximum wordt berekend door op de opbrengsten van de bouwgrond de inbrengwaarde en de kostenverhaalsbijdrage in mindering te brengen.

## Maximale verplichte financiële bijdrage (artikel 13.23 derde lid Omgevingswet)



Dit levert voor de Sportbuurt de volgende uitkomsten op.

	Eigenaar A	Eigenaar B	Eigenaar C	
Grondopbrengst sociale huurwoningen	€ 121.500,-	€ 67.500,-	€ 13.500,-	€ 202.500,00
Grondopbrengst goedkope koopwoningen	€ 2.250.000,-	€ 3.750.000,-	€ 1.500.000,-	€ 7.500.000,-
Grondopbrengst dure koopwoningen	-	€ 1.400.000,-	€ 5.600.000,-	€ 7.000.000,-
Grondopbrengst totaal	€ 2.371.500,-	€ 5.217.500,-	€ 7.113.500,-	€ 14.702.500,-
Verwervingskosten en kosten om kavel geschikt te maken voor bebouwing	€ 1.152.708,-	€ 2.305.417,-	3.458.125,-	€ 6.916.250,-
Kostenverhaalsbijdrage	€ 897.806,-	€ 2.205.889,-	€ 2.692.555,-	€ 5.796.250,-
Kosten totaal	€ 2.050.514,-	€ 4.511.306,-	€ 6.150.680,-	€ 11.992.500,-
Maximum verplichte financiële bijdrage	€ 320.968,-	€ 706.194,-	€ 962.820,-	€ 1.898.882,-
Te betalen verplichte financiële bijdrage	€ 101.235,-	€ 222.755,-	€ 303.735,-	

## **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.<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.

**1b.** *Botsproeven zijn nodig om te beoordelen of de aanneme juist is dat de praktijk van anterieur*

---

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

*contracteren in stand blijft.*

*Met die botsproeven en de doorrekening dient getoetst te worden of de aanneming 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 Omgevingswet<sup>3</sup>, 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 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

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

ontwikkelingen kan worden beperkt, bestaat echter geen bezwaar.

## **Antwoorden van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 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)**

### **Inleiding**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de fracties van de VVD en het CDA over het ontwerpbesluit tot wijziging van het Omgevingsbesluit vanwege het aanwijzen van categorieën ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald (het ontwerpbesluit).

Ik dank de leden van de fracties van de VVD en het CDA voor de gestelde vragen en de door hen getoonde belangstelling voor het ontwerpbesluit. Zij constateert dat de vragen geen betrekking hebben op het ontwerpbesluit als zodanig, maar op de uitleg, toepassing, monitoring en evaluatie van de wettelijke regeling voor een publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage, in de artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet zoals deze is gewijzigd door de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet<sup>1</sup>.

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.

Verder heeft de vaste commissie van Binnenlandse Zaken, bij brief van 17 februari 2021 mij verzocht om een reactie op een brief van de vereniging voor Nederlandse Projectontwikkelingsmaatschappijen (NEPROM), gedateerd 25 januari 2021. De reactie op deze brief is als bijlage 2 bij deze antwoorden aan uw Kamer verzonden.

Naar aanleiding van de vragen van het CDA-fractie, hierna weergegeven onder 3b en 5a, en de brief van de NEPROM, is Fakton consultancy gevraagd om een quick scan uit te voeren naar de effecten van de wettelijke regeling voor de publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage op de grondprijsvorming en de woningbouwproductie. De resultaten van de quick scan zijn opgenomen in een rapportage die als bijlage bij deze antwoorden is gevoegd.<sup>2</sup> Mede op basis van deze rapportage zijn door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties fictieve voorbeelden ontwikkeld voor de berekening van de bijdrage. Zonder de quick scan en het ontwikkelen van de voorbeelden, was het niet goed mogelijk om adequaat te antwoorden op de vragen van de CDA-fractie en te reageren op de brief van de NEPROM.

---

<sup>1</sup> De wijziging is het gevolg van het amendement Ronnes c.s. (Kamerstukken II 2019/20, 35133, nr. 34).

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

## **Antwoorden**

**1.** *De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ontwerpbesluit voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen. Graag willen zij de minister een aantal vragen voorleggen. De Omgevingswet biedt reeds de mogelijkheid om op vrijwillige basis te contracteren over financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied. De leden van de VVD-fractie vragen hoe zich dat verhoudt tot de verplichte vorm van afdwingbare financiële bijdragen waar in dit ontwerpbesluit sprake van is? Is de Minister het met de leden van de VVD-fractie eens dat de vrijwillige vorm altijd de voorkeur geniet? Hoe wordt geborgd dat deze publiekrechtelijk afdwingbare vorm hoogstens een ultimum remedium is? Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de Minister.*

### **Antwoord op vragen onder 1.**

Ik deel de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat het vrijwillig contracteren over de financiële bijdragen de voorkeur geniet. Dat komt onder meer tot uitdrukking in de opbouw van afdeling 13.7 van de Omgevingswet, zoals deze is gewijzigd door de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. De bevoegdheid om privaatrechtelijk te contracteren over een financiële bijdrage (13.22 van de Omgevingswet) gaat vooraf aan de regeling voor de publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage (13.23 van de Omgevingswet). In veel gevallen zullen gemeenten en initiatiefnemers via een overeenkomst afspraken maken over de financiële bijdrage. Net als bij kostenverhaal, verwacht ik dat de regeling voor de afdwingbare financiële bijdrage zal werken als een stok achter deur. De regeling stelt zeker dat van alle initiatiefnemers die profiteren van het uitvoeren van bouwactiviteiten een bijdrage kan worden verhaald en voorkomt het fenomeen van “free riders”.

Concreet komt op twee plaatsen in de wettelijke regeling tot uitdrukking dat de mogelijkheid om te contracteren over de financiële bijdrage vooraf gaan aan het publiekrechtelijk afdwingen daarvan. Artikel 13.23, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet bepaalt dat regels over de publiekrechtelijke afdwingbaarheid van een financiële bijdrage alleen in een omgevingsplan mogen worden opgenomen als de bekostiging van de ontwikkeling niet anderszins is verzekerd. Dat omvat ook de bijdrage aan de bekostiging van een ontwikkeling die via een overeenkomst is afgesproken. Daarnaast bepaalt artikel 13.24, aanhef en onder a, van de Omgevingswet dat een financiële bijdrage niet wordt verhaald als met de initiatiefnemer een overeenkomst over kostenverhaal is gesloten. De wettelijke regeling kent dus een dubbele toets. Zowel bij het stellen van regels in het omgevingsplan over de financiële bijdrage als bij de beschikking waarbij de financiële bijdrage wordt verhaald, moet het gemeentebestuur nagaan of over de bijdrage is gecontracteerd.

**2.** *De leden van de VVD-fractie vragen de minister nog eens kernachtig het verschil tussen het kostenverhaal en de regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen uiteen te zetten en daarbij ook aan te geven wanneer er, als gebruik is gemaakt van de regeling inzake het kostenverhaal, aanvullend gebruik van de regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen kan worden gemaakt. Onduidelijkheid over de inzet van beide instrumenten moet worden voorkomen. De leden van de VVD-fractie vragen de Minister daarop in te gaan.*

### **Antwoorden op vragen onder 2.**

Kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling is geregeld in afdeling 13.6 van de Omgevingswet. De afdeling regelt het verhaal van kosten voor voorzieningen van openbaar nut die noodzakelijk zijn voor de bouw van een woonwijk of de aanleg van een bedrijventerrein. Het kan gaan om kosten voor het bouwrijp maken van gronden, de aanleg van wegen, riolering, straatverlichting, maar ook de zogenoemde plankosten voor het maken en uitvoeren van een omgevingsplan. Het verhaal van deze kosten is verplicht en gaat voor op het publiekrechtelijk afdwingen van een financiële bijdrage. Kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling in de Omgevingswet is de opvolger van grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Een grondexploitatiebijdrage kan zowel privaatrechtelijk worden afgesproken, als publiekrechtelijk worden afgedwongen.

De financiële bijdrage voor gebiedsontwikkeling is geregeld in afdeling 13.7 van de Omgevingswet.

In tegenstelling tot kostenverhaal is het afdwingen van de financiële bijdrage geen verplichting maar een bevoegdheid. De bevoegdheid kan worden toegepast via het omgevingsplan en kan worden ingezet voor ontwikkelingen die de kwaliteit van de fysieke leefomgeving verbeteren, maar niet noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van bouwactiviteiten. Het kan gaan om een bijdrage in sociale woningbouw of de herstructurering van een bedrijventerrein elders, de aanleg of herinrichting van een stadspark, de herinrichting van het landelijk gebied of de aanleg van een (recreatief) fietspad als onderdeel van een regionaal routenetwerk. Onder de Wet ruimtelijke ordening kan op grond van artikel 6.22 van de Wro alleen privaatrechtelijk worden gecontracteerd en is dus niet publiekrechtelijk afdwingbaar. De bijdrage op grond van de Wro staat ook wel bekend als "bijdrage ruimtelijke ontwikkeling".

Twee zaken zijn bepalend voor het onderscheid tussen voorzieningen die onder het kostenverhaal vallen en ontwikkelingen waarop de regeling voor verplichte financiële van toepassing is:

1. Bij kostenverhaal moet zijn voldaan aan de eis van toerekenbaarheid, terwijl het bij verplichte financiële bijdrage voldoende is als wordt voldaan aan de eis van functionele samenhang.
2. Kostenverhaal heeft betrekking op de werken, werkzaamheden en maatregelen die in bijlage IV (kostensoortenlijst) bij het Omgevingsbesluit worden genoemd en de regeling verplichte financiële bijdragen heeft betrekking op ontwikkelingen in het ontwerpbesluit.

De lijst van ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen kunnen worden gevraagd, verschilt op belangrijke punten van de lijst van kostensoorten die bij het kostenverhaal wordt toegepast. Op de lijst van ontwikkelingen staan zonder uitzondering voorzieningen die buiten het kostenverhaalsgebied worden aangelegd. Bij het kostenverhaal gaat het vooral ook om voorzieningen die binnen het kostenverhaalsgebied worden aangelegd en die uitsluitend voor het kostenverhaalsgebied van belang zijn, zoals straten, rioleringen en kleinschalige groenvoorzieningen. Een mogelijke overlap tussen kostenverhaal en de financiële bijdrage doet zich voor bij groen, natuur -en infrastructurele voorzieningen. Onderscheidend tussen de twee vormen van verhaal is echter het toerekenbaarheids criterium (causaliteit). Als de voorzieningen niet nodig zijn voor de aanleg of ontsluiting van een kostenverhaalsgebied, vallen ze niet onder het kostenverhaal. Wegen en groenvoorzieningen buiten het kostenverhaalsgebied vallen alleen onder het kostenverhaal als ze zonder bouwactiviteiten in het kostenverhaalsgebied niet waren aangelegd of een kleinere capaciteit hadden gekregen. Verplichte financiële bijdragen kunnen pas aan de orde zijn als is vastgesteld dat kostenverhaal niet mogelijk is. Dan zal moeten worden gemotiveerd dat sprake is een functionele samenhang. Dat wil kort weergegeven zeggen dat de ontwikkeling voordelen oplevert voor de bouwactiviteiten in het kostenverhaalsgebied.

**3.** *De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Besluit publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen. Zij zijn content dat het amendement Ronnes c.s. door middel van dit besluit wordt uitgevoerd. Zij hebben nog enkele vragen.*

**3a.** *De leden van de CDA-fractie vragen de Minister de term 'redelijk bedrag' nader te specificeren. Hoe komt dit bedrag tot stand? Wie zijn daarbij betrokken en wat is de invloed van die partijen? Zijn hier objectieve criteria voor en zo ja, welke?*

#### **Antwoorden op vragen onder 3a.**

De financiële bijdrage wordt gebaseerd op het omgevingsplan. Gemeenten kunnen financiële bijdragen alleen publiekrechtelijk afdwingen als daarover regels in het omgevingsplan zijn opgenomen. In het omgevingsplan staan regels over de toedeling van bijdragen aan activiteiten en over de berekening van de hoogte van de bijdrage. De bevoegdheid om een omgevingsplan vast te stellen komt toe aan de gemeenteraad, tenzij de raad deze bevoegdheid op grond van artikel 2.8 van de Omgevingswet heeft gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders. Tegen het omgevingsplan kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het daadwerkelijk opleggen van financiële bijdragen gebeurt vervolgens bij een afzonderlijke beschikking (de kostenverhaalsbeschikking). Bij deze beschikking moeten de regels van het omgevingsplan in acht worden genomen. De bevoegdheid om de beschikking te geven, komt toe aan het college van burgemeester en wethouders. Voorafgaande aan de beschikking

waarbij de verplichting wordt opgelegd om de financiële bijdrage te betalen, wordt de initiatiefnemer op grond van artikel 4:8 van de Awb in de gelegenheid gesteld om een zienswijze naar voren te brengen. Tegen de beschikking staat beroep bij de rechtbank open en eventueel hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Op grond van artikel 13.23 van de Omgevingswet is het niet mogelijk om regels in een omgevingsplan op te nemen als de financiële bijdrage anderszins is verzekerd. De bijdrage is ook anderszins verzekerd als daarover een overeenkomst is gesloten met de gemeente. Daarnaast is het op grond van artikel 13.24 van de Omgevingswet niet mogelijk om bij beschikking een de verplichting tot betaling van een financiële bijdrage op te leggen, als er met de initiatiefnemer een overeenkomst over kostenverhaal is gesloten. Dit betekent dat het daadwerkelijke publiekrechtelijke verhaal van een financiële bijdrage niet mogelijk is als over de betaling van een financiële bijdrage contractuele afspraken met de gemeente worden gemaakt. Ook door het al dan niet maken van afspraken, kunnen partijen invloed uitoefenen op de mogelijkheid voor de gemeente om publiekrechtelijk een financiële bijdrage af te dwingen.

Wat betreft de berekening van de bijdrage en de criteria die daarvoor gelden, merk ik in de eerste plaats op dat het begrip "redelijke bijdrage" geen wettelijke term is, maar een term die is ontleend aan de toelichting op het amendement. Aan de wettelijke regeling kunnen wel een aantal andere criteria en regels over de berekening van de financiële bijdrage worden ontleend.

Een financiële bijdrage kan alleen worden verhaald, voor zover de opbrengsten in het kostenverhaalsgebied of de waardeverhoging van de locatie dat toelaten, na aftrek van de verplichte kostenverhaalsbijdrage. Dat volgt uit artikel 13.23, derde lid, in samenhang met artikel 13.24, aanhef en onder d, van de Omgevingswet. De financiële ruimte die overblijft na aftrek van de kostenverhaalsbijdrage, betekent dus de hoogte van de maximale bijdrage af.

Een bijdrage kan worden besteed aan voorzieningen of maatregelen die de kwaliteit van de fysieke leefomgeving verbeteren (zie artikel 13.23, eerste lid, van de Omgevingswet). Kosten van beheer of exploitatie vallen daar niet onder; baatafoming ook niet. Deze kosten kunnen dus niet bij het verlangen van een financiële bijdrage worden betrokken.

De bijdrage kan alleen betrekking hebben op bouwactiviteiten die functioneel samenhangen met ontwikkelingen waarvoor de bijdrage wordt verlangd. Dat volgt uit artikel 13.23, eerste lid, van de Omgevingswet. Functionele samenhang betekent kort weergegeven dat de ontwikkeling voordelen oplevert voor de bouwactiviteiten in het kostenverhaalsgebied. In het omgevingsplan kunnen alleen ontwikkelingen worden aangewezen, die functioneel met bouwactiviteiten samenhangen. Bij de berekening van de bijdrage op basis van het omgevingsplan, worden alleen kosten voor ontwikkelingen toegeschreven aan bouwactiviteiten, als de activiteiten functioneel samenhangen met de ontwikkelingen.

Van de initiatiefnemer van een bouwactiviteit kan een financiële *bijdrage* aan een ontwikkeling buiten het kostenverhaalsgebied worden verlangd (zie artikel 13.23, eerste lid, van de Omgevingswet). Dat betekent dat de initiatiefnemer bijdraagt aan de bekostiging van de voorzieningen voor de ontwikkeling, maar niet verantwoordelijk kan worden gemaakt voor de totale bekostiging van de voorzieningen.

De hoogte van de bijdrage moet daarbij in een redelijke verhouding staan tot de kosten van de ontwikkeling (proportionaliteitsvereiste), zowel op zichzelf beschouwd als in verhouding tot anderen die delen in de kosten voor de ontwikkeling. Dat volgt uit de proportionaliteitseis die aan artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan worden ontleend. Het is aan de gemeente om hierin een afweging te maken, rekening houdend met de mate van functionele samenhang tussen de ontwikkelingen en de bouwactiviteiten, mede in vergelijking met de mate van samenhang met de bestaande bebouwing.

Verder wordt de financiële bijdrage in het verlengde van de regeling voor kostenverhaal toegepast. Veel uitgangspunten en rekenmethodieken die in de regeling van kostenverhaal zijn opgenomen, worden ook toegepast voor de berekening van de financiële bijdrage. Het ligt daarom in de rede dat

de bijdragen die voor een gebied aan een bepaalde ontwikkeling worden toegedeeld, net als bij kostenverhaal *naar rato van de opbrengsten* worden verdeeld over de bouwactiviteiten die financieel bijdragen.

Uitgaande van de vorige criteria, komt de berekening van de verplichte financiële bijdragen op basis van het omgevingsplan, in 3 stappen tot stand:

1. Bereken per ontwikkeling de kosten die aan de woningbouwlocatie worden toegeschreven.
2. Verdeel de kosten over de woningen binnen de woningbouwlocatie.
3. Controleer per eigenaar of de wettelijke maximumbijdrage is overschreden en, zo ja, verlaag de bijdrage tot hooguit het maximumniveau.

Alle criteria bij elkaar genomen, is mijn verwachting dat de hoogte van de bijdrage in de praktijk redelijk zal zijn. Voor de vraag hoe één en ander uitpakt in een fictief voorbeeld, wordt verwezen naar bijlage 1 bij deze antwoorden. Dat geeft tegelijkertijd antwoord op de vraag van CDA-fractie, weergegeven onder 3b.

**3b.** *Kan de Minister concrete (fictieve) voorbeelden geven hoe de redelijke financiële bijdrage tot stand komt, zo vragen deze leden.*

**Antwoord op de vraag onder 3b.**

Naar aanleiding van deze vraag en brief van de NEPROM van 25 januari 2021, is Fakton Consultancy gevraagd een quick scan te laten uitvoeren. De resultaten van de quick scan zijn opgenomen in een rapportage die als bijlage 3 bij deze antwoorden is gevoegd.<sup>3</sup> Op basis van deze resultaten zijn door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een aantal fictieve voorbeelden ontwikkeld. Deze voorbeelden zijn opgenomen als bijlage 1 bij deze antwoorden.

**4.** *De leden van de CDA-fractie vragen de Minister in hoeverre er overleg heeft plaatsgevonden met betrokken organisaties zoals de VNG en NEPROM? Deze leden vragen de Minister een overzicht te geven van de reacties op dit besluit.*

**Antwoord op de vragen onder 4.**

Met de VNG en de NEPROM is geregeld overleg gevoerd over de totstandkoming van het ontwerpbesluit, zowel voor als na de consultatie. Naar aanleiding van de inbreng van de VNG is onder meer de toelichting verduidelijkt wat betreft de verhouding tussen de regeling voor kostenverhaal en de regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen. Naar aanleiding van inbreng van de NEPROM is het vereiste van functionele samenhang in de toelichting duidelijker uiteengezet. De NEPROM heeft verder verzocht om de regeling voor financiële bijdragen in het ontwerpbesluit te beperken tot specifieke en uitzonderlijke gevallen. De regeling in de Omgevingswet biedt daarvoor echter geen ruimte. De regeling zoals die bij amendement is aangenomen, bevat namelijk geen delegatiegrondslag die het mogelijk om in het ontwerpbesluit het toepassingsbereik van de regeling te beperken tot specifieke en uitzonderlijke gevallen.

Voor een uitgebreider overzicht van de binnengekomen reacties en de verwerking daarvan, wordt verwezen naar paragraaf 6.6 van het algemene deel van de toelichting bij het ontwerpbesluit.

**5a.** *De leden van de CDA-fractie vragen de Minister in hoeverre de uitvoering van dit amendement gemonitord wordt? Vindt er een evaluatie plaats?*

Binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt de regeling voor de financiële bijdrage geëvalueerd.. Zoals toegezegd tijdens de behandeling van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet in de Eerste Kamer wordt de werking van het hele

---

<sup>3</sup> Fakton consultancy, "Touwtrekken over grondwaarde - quick scan naar de effecten op de woningmarkt van een verplichte financiële bijdrage voor ontwikkelingen" 2021 (hierna: Fakton, 2021).



bekostigingsinstrumentarium bij gebiedsontwikkeling in de Omgevingswet hierbij betrokken.<sup>4</sup> De wettelijke regeling bevat een delegatiegrondslag om bij AMvB regels te stellen over de maximale hoogte van de financiële bijdrage. Gelet op de toelichting bij het amendement Ronnes c.s., zal bij de evaluatie de vraag worden betrokken, of aanleiding is om de hoogte van de financiële bijdrage bij AMvB moet worden gemaximeerd. Verder zal bij de evaluatie van de Omgevingswet aandacht worden geschonken aan het gebruik van privaatrechtelijk contracteren over de financiële bijdrage, zoals ook is toegezegd tijdens de behandeling van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet in de Eerste Kamer.<sup>5</sup>

**5b.** *Is bij gemeenten bekend hoe zij met de invoering van dit besluit om moeten gaan? Worden zij door de Minister geholpen?*

Uit gesprekken die het ministerie met de praktijk heeft gevoerd, blijkt dat diverse gemeenten de toepassing van een afdwingbare regeling voor financiële bijdragen in het omgevingsplan overwegen. Zij worden daarin bijgestaan door adviseurs, maar geven de overweging ook zelfstandig vorm.

Voor de praktische toepassing van de regeling voor financiële bijdragen wordt een handreiking gemaakt. Deze handreiking zal zowel handvatten voor de regeling financiële bijdragen bevatten, als handvatten voor de regeling kostenverhaal. De handreiking zal naar verwachting september van dit jaar beschikbaar worden gemaakt op de website van het informatiepunt leefomgeving ([www.iplo.nl](http://www.iplo.nl)). De website van het informatiepunt zal ook "Q&A's" bevatten over de regeling. Met de Vereniging voor Grondbedrijven (VVG) en de VNG wordt intensief samengewerkt om regionaal bijeenkomsten over de handreiking en de regeling te organiseren. Deze regionale bijeenkomsten - ook wel roadshows genoemd - worden naar verwachting dit najaar georganiseerd. Via het interbestuurlijk programma Aan de Slag met de Omgevingswet (ADS) wordt bij gemeenten geregeld de ondersteuningsbehoefte gepeild. Dat heeft tot diverse webinars en "online" bijeenkomsten geleid.

**5c.** *De CDA-fractieleden vragen de Minister wat de gevolgen van dit amendement zijn voor de bouwproductie? Wordt hier ook rekening mee gehouden bij de monitoring?*

Het amendement zal geen effect hebben op de bouwproductie op woningbouwlocaties waar het kostenverhaal onvoldoende oplevert om de kosten van de gemeente te dekken. Gemeenten kunnen met name onvoldoende kosten verhalen op woningbouwlocaties in het bestaand stedelijk gebied en op grote uitleglocaties waarvoor extra investeringen in het wegennet en het openbaar vervoer nodig zijn.<sup>6</sup>

Verder is de regeling voor verplichte financiële bijdragen van de Omgevingswet alleen van toepassing op woningbouwlocaties waar de gemeente de regeling voor het kostenverhaal van de Omgevingswet toepast en na aftrek van de verplichte kostenverhaalsbijdrage financiële ruimte resteert en dus niet op woningbouwlocaties waar de gemeente via actief grondbeleid zelf grond koopt en als bouwgrond uitgeeft. De conclusie is dat de regeling voor de publiekrechtelijk afdwingbare bijdrage ingezet kan worden bij gebieden die geen onrendabele top kennen en waar de gemeente geen actief grondbeleid voert.

In die gebieden heeft de gemeente en stok achter de deur om een financiële bijdrage ook af te dwingen. De regeling voor verplichte financiële bijdragen zal daarom een stimulans zijn om anterieur te contracteren over financiële bijdragen. Dat kan de onderhandelingen versnellen en daarmee ook de doorlooptijden van woningbouwproductie inkorten.

De wettelijke regeling van het kostenverhaal kent bovendien een maximum. Om te voorkomen dat ontwikkelen onrendabel wordt, mogen gemeenten kosten verhalen tot het maximum van de waardeverhoging van de grond als gevolg van de ontwikkeling. De waarde van de woningen bij

---

<sup>4</sup> Handelingen I 2019/2020, 22, item 8, blz. 18.

<sup>5</sup> Handelingen I 2019/2020, 22, item 8, blz. 25.

<sup>6</sup>

verkoop, worden met name bepaald door marktomstandigheden. Vraag en aanbod bepalen de waarde. Dat effect uit zich in de residuele bepaling van de waarde van de grond. De financiële bijdrage heeft daarop geen effect. De bijdrage kan wel haar weerslag hebben op de verwervingsprijs. De verwachting is daarom niet dat de regeling een extra last vormt voor de woningbouwproductie.

Het amendement zou tijdelijk wel gevolgen kunnen hebben voor de bouwproductie op locaties waar tot op heden afspraken over een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling nog niet zijn aangekondigd. Adviesbureau Fakton wijst erop dat zich op korte termijn problemen kunnen voordoen op locaties waar ontwikkelaars in het verleden grond hebben gekocht tegen de toenmalige maximale marktwaarde.<sup>7</sup> Deze ontwikkelaars hebben geen of maar beperkt ruimte om een verplichte financiële bijdrage te betalen. Ook zou het kunnen gebeuren dat ontwikkelaars afzien van bepaalde projecten doordat zij niet weten dat in de Omgevingswet een maximum aan de verplichte financiële bijdragen is gesteld. 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 peil blijft.

Zoals hiervoor onder 5a weergegeven, zal de regeling voor de publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen worden geëvalueerd. De mogelijke effecten van de regeling op de bouwproductie zullen, voor zover mogelijk, bij de evaluatie worden betrokken.

---

<sup>7</sup>5 Fakton (2021), blz. 21 en 25.