

62. Financiële bijdragen onder de Omgevingswet

Gemeenten moeten kleur bekennen

RICK MEIJER EN THEO STAUTTENER

De introductie van de Omgevingswet biedt gemeenten de kans om naast het reguliere kostenverhaal zogenaamde financiële bijdragen te verhalen. Dit kan worden gezien als een opvolger van de bijdragen ruimtelijke ontwikkeling onder de Wro. Een belangrijke wijziging is echter dat financiële bijdragen in de Omgevingswet ook publiekrechtelijk worden verankerd, waar dit voor bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen nadrukkelijk niet mogelijk was. Dit geeft gemeenten in potentie een stevigere basis voor het verhalen van alle kosten die gepaard gaan met gebiedsontwikkeling. In de uitwerking van het publiekrecht voor financiële bijdragen zijn echter strenge uitvoeringsregels opgenomen, die een veel uitgebreidere voorbereiding vragen van gemeenten dan onder de Wro is toegepast. Veel gemeenten die momenteel uitvoering geven aan bovenwijks kostenverhaal en/of bijdragen ruimtelijke ontwikkeling zouden dit weleens kunnen onderschatten, met alle risico's van dien.

Achtergrond

In 2008 is de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling via de motie Irgang toegevoegd aan de Wet ruimtelijke ordening. Het verhalen van 'financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen' werd mogelijk op grond van de Wro (art. 6.24). Gemeenten konden deze bijdrage uitsluitend verhalen via anterieure overeenkomsten, waarbij het ging om investeringen die niet op de kostensoortenlijst stonden en die niet via de formele weg (middels PTP-criteria) verhaald konden worden. Alvorens hierover te kunnen contracteren moeten gemeenten bovendien beschikken over een basis in een door de gemeenteraad vastgestelde structuurvisie. In de Wro werd een onderscheid gemaakt tussen financiële bijdragen 'aan de grondexploitatie' en 'aan ruimtelijke ontwikkelingen'. Daarmee bestaat een duidelijke scheiding tussen het reguliere kostenverhaal van de grondexploitatie (op basis van de kostensoortenlijst en PTP-criteria) en bijdragen ruimtelijke ontwikkeling (niet nader gedefiniëerde bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen).

Uit praktijkonderzoek van BVH Ruimte in 2013 blijkt dat veel gemeenten grote moeite hebben met de aangebrachte scheiding tussen het reguliere kostenverhaal en bijdragen ruimtelijke ontwikkeling.¹ Tegelijkertijd geeft in 2013 wel al meer dan de helft van de gemeenten invulling aan kostenverhaal voor bovenplanse kosten en/of bijdragen ruimtelijke ontwikkeling. De toepassing ziet voornamelijk toe op bijdragen voor natuur, recreatie, waterberging en infrastructuur. Er bestaan grote verschillen tussen gemeenten als het gaat om de wijze waarop de bijdragen ruimtelijke ontwikkeling worden bepaald en welke omvang deze bijdragen hebben. Een belangrijke bevinding uit ditzelfde rapport is dat de termen 'bijdragen ruimtelijke ontwikkeling', 'bovenplanse kosten' en 'bovenwijkse voorzieningen' veelvuldig door elkaar heen worden gebruikt en onjuist worden toegepast. Uit een uitvoerig onderzoek in 2021 blijkt dat hierin acht jaar later nog weinig verbetering is opgetreden.

Tijdens het wetgevingsproces van de Omgevingswet in 2019 kwam de discussie over de indirect verhaalbare kosten (die buiten het reguliere kostenverhaal vallen) weer volop

op de politieke agenda. In amendementen van CDA, D66 en GroenLinks bij de behandeling van de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet stonden bijvoorbeeld voorstellen voor een verrekenfonds voor sociale woningbouw, een nieuw-voor-oud bijdrage bij de aanleg van bedrijventerreinen en bijdragen aan stedelijke netwerk infrastructuur die niet middels PTP-criteria verhaalbaar zijn. Uiteindelijk is door deze partijen een gebundeld amendement ingediend (amendement Ronnes c.s.), waarin een voorstel wordt gedaan voor een publiekrechtelijk verhaalbare bijdrage ruimtelijke ontwikkeling. Dit amendement wordt met een overgrote meerderheid aangenomen in de Tweede Kamer, waarmee voor de tweede keer een financiële bijdrage *bij het sluiten van de politieke markt* onderdeel werd van een nieuwe wet.

Het amendement Ronnes c.s. stelt voor dat gemeenten voor specifieke categorieën ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, financiële bijdragen kunnen verhalen die kunnen worden opgenomen in een omgevingsplan. Daarbij dient er sprake te zijn van functionele samenhang tussen de (bouw)activiteit en de beoogde ontwikkelingen en mag de bekostiging van de ontwikkelingen niet anderszins verzekerd zijn. Ook wordt geborgd dat de financiële bijdragen, net als het reguliere kostenverhaal, worden begrensd op de waardestijging van een (bouw)activiteit. Met andere woorden, het valt in aanvulling op het reguliere kostenverhaal onder de macro-aftopping. Verder zullen gemeenten de financiële bijdragen uitsluitend mogen aanwenden voor de realisatie van de ontwikkelingen die worden beoogd en hierover publieke verantwoording moeten afleggen. Ten slotte wordt gesteld dat middels een algemene maatregel van bestuur de categorieën ontwikkelingen worden benoemd en daarin tevens nadere regels kunnen worden gesteld over de maximale hoogte en de eindafrekening van de financiële bijdrage.

Het aangenomen amendement Ronnes c.s. zorgt voor optimisme onder gemeenten, omdat gemeenten met de publiekrechtelijke borging in potentie meer financiële regie kunnen voeren en meer kosten kunnen verhalen dan onder de Wro het geval is. Bovendien geeft de publiekrechtelijke borging van deze kosten de gemeenten een sterke onderhandelingspositie ten opzichte van initiatiefnemers. Vanuit de NEPROM wordt kritisch gereageerd op het aangenomen amendement. Ten aanzien van de uitvoering wordt in een brief aan de Eerste Kamer een set aan kritische vragen gesteld, waaronder de vraag hoe het verschil tussen kostenverhaal en financiële bijdragen eruit komt te zien². Daarnaast roept zij op tot een zorgvuldige uitwerking en spelregelkader, om ongelimiteerde verevening tussen gebieden te voorkomen.

Spelregels publiekrechtelijke financiële bijdragen

In het vervolg van het wetgevingsproces is uitvoering gegeven aan dit amendement wat in september 2022 leidt tot een definitieve algemene maatregel van bestuur over 'publiekrechtelijk verhaalbare financiële bijdragen'. Op grond daarvan zijn de belangrijkste spelregels voor toepassing van publiekrechtelijke financiële bijdragen als volgt samen te vatten³:

- ▶ Het verhalen van publiekrechtelijke financiële bijdragen is voor gemeenten een bevoegdheid en, in tegenstelling tot het reguliere kostenverhaal, geen verplichting.
- ▶ Het verhalen van publiekrechtelijke financiële bijdragen is uitsluitend mogelijk bij *aangewezen activiteiten*.
- ▶ Publiekrechtelijke financiële bijdragen zijn gelimiteerd tot *aangewezen categorieën van voorzieningen*. In het kort: inrichting landelijk gebied, natuurbescherming, netwerk-infrastructuur, recreatievoorzieningen, verevening sociale woningbouw en stedelijke herstructurering.
- ▶ Publiekrechtelijke financiële bijdragen kunnen worden toegepast voor alle ontwikkelingen die niet onder het reguliere kostenverhaal vallen. Daar waar de aangewezen categorieën van voorzieningen voor financiële bijdragen overlap kennen met de kostensoortenlijst, dient het onderscheid te worden vastgesteld door toepassing van de PTP-criteria.
- ▶ Publiekrechtelijke financiële bijdragen dienen een basis te kennen in een vastgestelde Omgevingsvisie en/of (vrijwillig) Programma. Ook indien gemeenten anterior wenssen te contracteren over financiële bijdragen, dient deze basis aanwezig te zijn.
- ▶ Toepassing van publiekrechtelijke financiële bijdragen kan alleen indien het reguliere kostenverhaal óók publiekrechtelijk wordt verhaald.
- ▶ Publiekrechtelijke financiële bijdragen kunnen uitsluitend worden verhaald in een omgevingsplan, waarbij een regeling over eindafrekening (en eventuele terugbetaling) verplicht is.
- ▶ In het omgevingsplan moeten de ontwikkelingen waarvoor een financiële bijdrage wordt verhaald geconcretiseerd worden. Het dient te gaan om concreet voorgenomen ontwikkelingen, die binnen afzienbare tijd gerealiseerd worden en waarvan deugdelijke kosteninschattingen kunnen worden opgesteld.
- ▶ Gemeenten moeten in het omgevingsplan een toelichting geven op de functionele samenhang tussen de concrete ontwikkelingen en (bouw)activiteiten (of daar verwijzen naar de Omgevingsvisie en/of het Programma waarin dit is uitgewerkt). Functionele samenhang kan op twee manieren aan de orde zijn: als een locatie profijt heeft van een ontwikkeling en als de ontwikkeling en de locatie eenzelfde functie vervullen. Functionele samenhang houdt niet in dat een ontwikkeling noodzakelijk moet zijn om een (bouw)activiteit te realiseren.

Gevolgen voor de praktijk

De belangrijkste wijziging voor het verhalen van indirecte kosten bij gebiedsontwikkeling heeft betrekking op de mogelijkheid voor gemeenten om financiële bijdragen onder de Omgevingswet ook publiekrechtelijk te kunnen opleggen. Dit betekent dat gemeenten een veel sterkere onderhandelingspositie kunnen hebben over financiële bijdragen (indien ze aan de voorwaarden voldoen), dan op basis van bijdragen ruimtelijke ontwikkeling onder de Wro het geval was. Tegelijkertijd zal vanuit dit publiekrecht, net als bij het reguliere kostenverhaal, naar verwachting een sterke schaduwwerking uitgaan richting anterieure onderhandelingen, over bijvoorbeeld:

- ▶ de categorieën voorzieningen waarvoor initiatiefnemers bereid zijn te contracteren;
- ▶ de mate waarin gemeenten de voorzieningen concreet en locatiespecifiek hebben gemaakt in de Omgevingsvisie/ het Programma;
- ▶ de mate waarin de betreffende voorzieningen binnen afzienbare tijd kunnen worden gerealiseerd;
- ▶ de wijze waarop invulling wordt gegeven aan (de uitwerking van) functionele samenhang;
- ▶ de mate waarin de gemeente bereid is publieke verantwoording af te leggen over de besteding.

Tijdens anterieure onderhandelingen over financiële bijdragen kunnen initiatiefnemers eenvoudig vaststellen of gemeenten aan de voorwaarden voldoen om eventueel publiekrecht in te gaan zetten. Om een sterke onderhandelingspositie te verkrijgen over financiële bijdragen, zullen gemeenten daarom hun huiswerk op orde moeten hebben, in de vorm van een uitwerking in een Omgevingsvisie/ Programma dat voldoet aan de spelregels voor publiekrechtelijke toepassing.

Overlap kostenverhaal en financiële bijdragen: een gemiste kans

In de uitgewerkte regeling zit overlap tussen kosten van de kostensoortenlijst (en dus onderdeel van het reguliere kostenverhaal) en categorieën van voorzieningen waarvoor publiekrechtelijke financiële bijdragen mogen worden verhaald. Dit ziet voornamelijk toe op de groep recreatieve voorzieningen en de netwerkinfrastructuur. Doordat potentiële investeringen die aan de orde zijn bij een specifiek project zowel onder het reguliere kostenverhaal zouden kunnen vallen als onder de financiële bijdragen, ontstaat in de praktijk naar verwachting onduidelijkheid wat voor problemen in toepassing en stagnatie in de voortgang van gebiedsontwikkeling kan betekenen. Gemeenten zullen op voorhand een goed onderbouwde keuze moeten maken, maar het staat partijen vervolgens altijd vrij om hierover de gang naar de bestuursrechter te kiezen. Indien de door de gemeente uitgewerkte keuze niet bevalt, is het altijd mogelijk om dit te betwisten. Daarbij helpt het niet mee

dat de PTP-criteria als scheidslijn zijn genomen, waarvan juist bekend is dat partijen in de praktijk massaal een pragmatische invulling kiezen die afwijkt van de wettelijke definitie en uitwerking. Bovendien kan het bij publiekrechtelijke toepassing van de PTP-criteria zelfs zo zijn dat een individuele voorziening onder het reguliere kostenverhaal valt voor de ene (bouw)activiteit (want er is sprake van toerekenbaarheid), maar onder de financiële bijdragen voor andere (bouw)activiteiten. Door deze opzet wordt veel jurisprudentie verwacht in de eerstkomende paar jaar, voordat de specifieke werkwijze voor gemeenten om een dergelijke keuze te onderbouwen helder is.

Uit diverse onderzoeken blijkt dat het systeem van bovenwijkse voorzieningen en bijdragen ruimtelijke ontwikkeling onder de Wro vaak niet goed wordt begrepen en toegepast door gemeenten. Onder de Omgevingswet wordt het met de huidige opzet helaas nog een stuk complexer. Wanneer een duidelijke scheiding was aangebracht tussen het reguliere kostenverhaal en financiële bijdragen, had op dat punt veel discussie voorkomen kunnen worden. De invoering van deze regeling kan daarom uitpakken als een gemiste kans om de praktijk van kostenverhaal en financiële bijdragen juist eenvoudiger te maken.

Gemeenten moeten kleur bekennen

Veel gemeenten hebben onder de Wro toepassing gegeven aan het (privaatrechtelijk) verhalen van bovenwijkse voorzieningen. Deze groep van voorzieningen valt vaak niet onder de wettelijke toepassing van het reguliere kostenverhaal (toepassing van de PTP-criteria), aangezien het bijvoorbeeld om grote infrastructurele werken gaat die niet voor een individuele ontwikkelingen worden gerealiseerd. Veel van dergelijke nota's hebben betrekking op voorzieningen die onder de Omgevingswet als financiële bijdragen zullen kwalificeren. Dit betekent dat gemeenten die dergelijke nota's hebben zich goed zullen moeten voorbereiden op de Omgevingswet. Potentiële risico's zijn:

- ▶ Voorzieningen kwalificeren onder de Omgevingswet als financiële bijdragen en daarvoor moet een Omgevingsvisie c.q. Programma worden vastgesteld om de werkwijze te continueren (ook privaatrechtelijk). Lang niet alle gemeenten hebben dit tijdig doorzien en lopen tot aan vaststelling van een Programma het risico dat de werkwijze niet kan worden gecontinueerd.
- ▶ Sommige gemeenten hebben in hun nota bovenwijkse voorzieningen onjuiste stellingen ingenomen over de toepasbaarheid van de PTP-criteria op de daarin opgenomen voorzieningen. Hoewel de PTP-criteria in formele zin niet konden worden toegepast op alle voorzieningen, is dit soms toch opgeschreven. Dit vraagt om correctie onder de Omgevingswet, maar daarbij ontstaat mogelijk tegenstrijdigheid tussen de nieuwe systematiek en de tot op heden gevolgde werkwijze. Gemeenten zullen in dat geval moeten uitleggen dat

onder de Omgevingswet voor deze voorzieningen de PTP-criteria niet kunnen worden toegepast, waar dit onder de Wro wel gesteld werd. Doen ze dit niet en houden ze de ingezette lijn vast, wordt toekomstige toepassing kwetsbaar omdat ze duidelijk zullen moeten kunnen aantonen dat de PTP-criteria voor alle voorzieningen kunnen worden toegepast (op elke individuele (bouw)activiteit).

- ▶ In de toepassing onder de Wro is in veel nota's bij de financiële toerekening van kosten van voorzieningen gekozen voor het zwaarder wegen van nieuwbouwprogramma ten opzichte van bestaand programma. Deze toepassing zal onder de Omgevingswet (in elk geval publiekrechtelijk) geen standhouden, waarmee de tariefstelling van veel gemeenten aanzienlijk lager uit zal kunnen pakken dan onder de Wro het geval is.
- ▶ De toepassing van (publiekrechtelijke) financiële bijdragen vraagt om een nauwkeurige verantwoording van bestede middelen. Onder de Wro is hier door gemeenten maar zeer summier invulling aan gegeven. De stand van reserves voor bovenwijkse voorzieningen en/of bijdragen ruimtelijke ontwikkelingen is onderdeel van de rapportage in de P&C-cyclus, maar inhoudelijke verantwoording is schaars. Er zijn zelfs gemeenten waar jarenlang nauwelijks bestedingen uit dergelijke reserves worden gedaan. Naar verwachting zullen gemeenten hier nadrukkelijker en uitvoeriger over moeten verantwoorden en bij het uitblijven van bestedingen ook moeten terugbetalen.

Conclusie

Het opnemen van een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling in de Wro in 2008 vergrootte de mogelijkheden voor kosten-

verhaal voor gemeenten, maar de wijze waarop maakte het kostenverhaal niet transparanter en zelfs op onderdelen onduidelijk. Met de Omgevingswet was het idee om aan deze onduidelijkheid een eind te maken nu de financiële bijdragen ook publiekrechtelijk verankerd worden. Er lijkt echter opnieuw onduidelijkheid te ontstaan over de wijze van toepassing van het nieuwe instrumentarium. Hoewel dit niet voor alle gemeenten geldt en het deels een tijdelijk probleem is (tot gemeenten hun huiswerk op orde brengen), werd er van de publiekrechtelijke regeling voor financiële bijdragen op voorhand meer verwacht.

Hoe dit zich in de praktijk gaat ontwikkelen moeten we afwachten. De Kamerbrief over Grondbeleid geeft aan dat het kostenverhaal transparanter en voorspelbaarder moet worden. Daar voldoet het principe van de publiekrechtelijk verankerde financiële bijdragen zeker aan. Hopelijk leidt deze ontwikkeling uiteindelijk tot het fijnslijpen van de regeling, waarmee de spelregels van het kostenverhaal duidelijker worden en het proces van gebiedsontwikkeling versneld kan worden.

- 1 Dit wordt later onderschreven door onder anderen: Munoz Gielen (2014), BVH Ruimte & Vreman Advies (2014) en Van der Velde (2021).
- 2 <https://www.neprom.nl/SiteAssets/Lists/Nieuws/BO/Brief%20eerste-kamer%20grondeigendomDEF.pdf>.
- 3 Voor een volledig overzicht, zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2022-361.html>.



Over de auteurs

Rick Meijer en Theo Stauttner, Consultants bij Stadkwadraat en platform Kostenverhaal.