



Advies Raad van State inzake het Besluit publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen

Nader Rapport

Datum 13 september 2022
2022-0000477847

Aan de Koning

Nader rapport Besluit publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 mei 2022, nr. 2022001136, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 augustus 2022, nr. W04.22.00060/I, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 25 mei 2022, no.2022001136, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Omgevingsbesluit vanwege het aanwijzen van categorieën ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in een uitwerking van het instrument van afdwingbare financiële bijdragen, dat bij amendement in de Omgevingswet is geïntroduceerd. Hiermee krijgen gemeenten de bevoegdheid om in het omgevingsplan te bepalen dat een financiële bijdrage wordt verlangd voor ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het besluit wijst de categorieën ontwikkelingen aan waarvoor een financiële bijdrage kan worden verlangd en voorziet in regels voor de eindafrekening van die bijdragen.

De Afdeling stelt vast dat het amendement lastig is in te passen in de systematiek van de Omgevingswet. Dat blijkt ook uit de uitwerking van de relevante delegatiegrondslag. Hoewel de aanwijzing van categorieën ontwikkelingen daarin centraal staat, ziet de toelichting in het bijzonder op de verhouding van het instrument tot verplicht kostenverhaal en de reikwijdte van het criterium 'functionele samenhang', die bepalend is voor de reikwijdte van het instrument.

De regering heeft met het besluit, de toelichting daarop en de tijdens de voorhangprocedure uitgewisselde stukken getracht om duidelijkheid te scheppen in deze reikwijdte. De Afdeling maakt niettemin enkele opmerkingen over de invulling van het criterium 'functionele samenhang'. Die komen erop neer dat het begrip ofwel eng kan worden uitgelegd (en dan rijst de vraag naar de toegevoegde waarde van het instrument ten opzichte van verplicht kostenverhaal), ofwel ruim kan worden uitgelegd (en dan rijst de vraag of de regeling in tegenstelling tot wat de indieners van het amendement beoogden niet oeverloos wordt). In verband daarmee is aanpassing van de toelichting bij het ontwerpbesluit wenselijk.

1. Verhouding kostenverhaal en afdwingbare financiële bijdrage

a. Kostenverhaal onder de Omgevingswet

Voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving worden door de overheid (vaak een gemeente) kosten gemaakt, bijvoorbeeld voor de aanleg van publieke voorzieningen. De initiatiefnemer van een bouwactiviteit profiteert meer van de aanleg van die voorzieningen dan andere partijen. Kostenverhaal is daarom verplicht als een bestuursorgaan bepaalde bouw- of gebruiksactiviteiten toelaat en kosten maakt ter realisering van die activiteiten. Kostenverhaal kan alleen betrekking hebben op uitgaven ten behoeve van werken, werkzaamheden en maatregelen die opgenomen zijn op kostensoortenlijst. Zij worden aan de hand van de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (de PPT-criteria) op de initiatiefnemers verhaald. Er mogen niet meer kosten worden verhaald dan er opbrengsten zijn.



Dit verplichte kostenverhaal kan in de eerste plaats privaatrechtelijk geregeld worden. Gemeenten en initiatiefnemers sluiten dan een 'anterieure' overeenkomst over kostenverhaal, voorafgaand aan het besluit dat de bouw- of gebruiksactiviteit mogelijk maakt. Als geen overeenkomst tot stand komt, wordt het kostenverhaal doorgaans door aanwijzing van kostenverhaalsgebieden in het omgevingsplan geregeld, via de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld. De grondslag voor deze beide vormen van verplicht kostenverhaal bevindt zich in afdeling 13.6 van de Omgevingswet. Daarnaast is in afdeling 13.7 van die wet een grondslag opgenomen voor het maken van afspraken over vrijwillige financiële bijdragen aan gebiedsontwikkeling. Door middel van het amendement-Ronnes is afdeling 13.7 van de Omgevingswet uitgebreid met twee artikelen op grond waarvan financiële bijdragen aan gebiedsontwikkeling ook door gemeenten kunnen worden afdwongen.

Al met al voorziet de Omgevingswet nu dus in grondslagen voor vier verschillende manieren om initiatiefnemers te laten meebetalen aan de ontwikkeling van een gebied: door middel van verplicht kostenverhaal op grond van een overeenkomst of het omgevingsplan, door middel van een door partijen overeen te komen vrijwillige financiële bijdrage en door middel van een afdwingbare financiële bijdrage.

Het instrument van afdwingbare financiële bijdragen wordt in dit ontwerpbesluit uitgewerkt.

b. Afdwingbare financiële bijdragen

Het nieuwe instrument van afdwingbare financiële bijdragen geldt voor bepaalde aangewezen categorieën ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit ontwerpbesluit wijst die categorieën ontwikkelingen aan.

Voor de aangewezen categorieën kunnen gemeenten in een omgevingsplan bepalen dat een financiële bijdrage wordt verlangd van degene die bouw- of gebruiksactiviteiten verricht; gemeenten zijn hiertoe dus niet verplicht. Het gaat hierbij niet om volledige bekostiging. De bijdrage mag niet hoger zijn dan de opbrengsten, verminderd met de inbrengwaarde van de gronden, of de waardevermeerdering van de locatie die ontstaat als gevolg van de nieuwe functie die de activiteiten mogelijk maakt. De financiële bijdragen worden geïnd via de kostenverhaalsbeschikking. Dit houdt in dat het instrument van afdwingbare financiële bijdragen alléén kan worden gebruikt als het verplichte kostenverhaal ook publiekrechtelijk (en dus niet op grond van een overeenkomst) is geregeld.

De Omgevingswet bepaalt voorts dat afdwingbare financiële bijdragen slechts kunnen worden verlangd voor zover sprake is van functionele samenhang tussen de activiteit en de beoogde ontwikkelingen én de bekostiging van de ontwikkelingen niet anderszins is verzekerd. Dat bekostiging niet anderszins verzekerd mag zijn als een financiële bijdrage wordt afdwongen, draagt eraan bij dat gemeenten niet méér kosten in rekening mogen brengen dan nodig, zo staat in de toelichting bij het amendement. Over het criterium van de functionele samenhang vermeldt die toelichting slechts dat zij in het omgevingsplan kan worden gemotiveerd aan de hand van een onderbouwing in een omgevingsvisie of programma. Voorts staat in de toelichting bij het amendement dat het afdwingen van financiële bijdragen slechts kan plaatsvinden in specifieke en uitzonderlijke situaties.

2. Functionele samenhang

Het instrument van afdwingbare financiële bijdragen kan alleen worden toegepast als sprake is van 'functionele samenhang'. In de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit kadert de regering dit criterium nader in.

De Afdeling betwijfelt of het criterium van functionele samenhang en daarmee de reikwijdte van het instrument van afdwingbare financiële bijdragen op deze wijze voldoende is afgebakend, mede in het licht van de toelichting bij het amendement. Zij merkt in dat verband het volgende op.

a. Profijt

De toelichting bij het ontwerpbesluit vermeldt dat sprake is van functionele samenhang als de (woning)bouwlocatie objectief gezien profijt heeft van de ontwikkeling. Dat is het geval als ontwikkelingen op (boven)gemeentelijke schaal voorzien in of bijdragen aan een aantrekkelijk woon- en leefklimaat of vestigings- en ondernemingsklimaat.

De vraag is hoe streng de eisen zijn die in het kader van het criterium van functionele samenhang aan de objectivering van 'profijt' moeten worden gesteld. Uit de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt niet duidelijk hoe de objectivering van 'profijt' daadwerkelijk moet plaatsvinden. Daaruit volgt slechts dat functionele samenhang in het omgevingsplan moet worden gemotiveerd en dat daarvoor een omgevingsvisie of programma kan worden gebruikt. Daarnaast wordt aangegeven dat ontwikkelingen



op bovengemeentelijke schaal relevant kunnen zijn, terwijl ook wordt vermeld dat de geografische nabijheid ten opzichte van de activiteit een rol speelt bij de vraag of sprake is van profijt.

Niet inzichtelijk is hoe dit alles in concrete gevallen zal uitpakken. In de toelichting wordt de herinrichting van een stadspark genoemd als voorbeeld: een nieuwe (inbreidings)locatie kan daar profijt van hebben als de locatie daarmee aantrekkelijker wordt om te wonen. Dit voorbeeld biedt echter weinig helderheid; het is in algemene zin lastig voorstelbaar dat de herinrichting van een stadspark niet bijdraagt aan de aantrekkelijkheid van een locatie als woonplaats. De vragen die in dit verband relevant zijn wanneer is dit wél en wanneer niet het geval, en hoe moet een gemeente dat motiveren? komen echter niet aan de orde.

Beantwoording daarvan is echter essentieel voor de reikwijdte van het instrument. Als weinig eisen worden gesteld aan (de motivering van) de objectivering van profijt, kunnen initiatiefnemers eerder met afdwingbare financiële bijdragen worden geconfronteerd dan als die eisen strikter zijn. Dat geldt temeer omdat er blijkens de toelichting bij het ontwerpbesluit geen tijdsgrens lijkt te gelden ten aanzien van het profijtcriterium. Hierdoor wordt de mogelijkheid opengelaten dat financiële bijdragen worden afgedwongen voor ver in de toekomstig beoogde ontwikkelingen.

Daarnaast is de vraag naar de reikwijdte van 'profijt' en daarmee naar het criterium van functionele samenhang van belang voor de verhouding van het nieuwe instrument tot het verplichte kostenverhaal.

Uit het ontwerpbesluit en de toelichting daarbij volgt dat verplicht kostenverhaal vóórgaat op de regeling voor afdwingbare financiële bijdragen. Met de regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen kunnen daarom géén bijdragen worden verlangd die geheel of gedeeltelijk op grond van verplicht kostenverhaal worden verhaald. Bekostiging is dan immers 'anderszins verzekerd'. In dit verband valt op dat overlap bestaat tussen de kostensoortenlijst (A7 tot en met A9) en de categorieën ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald (met name voorgesteld artikel 8.21, eerste lid, onder c en d).

In de stukken die tijdens de voorhangprocedure zijn gewisseld is aan deze overlap en ook aan het onderscheid tussen beide instrumenten aandacht besteed. De regering erkende enige overlap, maar stelde ook dat de kostensoortenlijst vooral betrekking heeft op voorzieningen binnen het kostenverhaalsgebied, terwijl de categorieën ontwikkelingen alleen zien op voorzieningen buiten het kostenverhaalsgebied. Daarnaast gaf zij aan dat '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'. Uit de toelichting bij het ontwerpbesluit volgt meer impliciet hetzelfde.

Dit doet de vraag rijzen naar de meerwaarde van het kunnen afdwingen van financiële bijdragen als de betreffende kosten ook op de kostensoortenlijst staan, en, in het verlengde daarvan, naar de reikwijdte van het instrument. Ter illustratie kan weer worden aangesloten bij het voorbeeld van de herinrichting van een stadspark.

Herinrichting van een stadspark kan zowel onder onderdeel A7 van de kostensoortenlijst als onder de categorie als omschreven in artikel 8.21, eerste lid, onder d, van het ontwerpbesluit worden begrepen. Omdat verplicht kostenverhaal vóórgaat, zal eerst moeten worden bezien of de kosten van de herinrichting van het park op die grondslag kunnen worden verhaald. Pas als dat niet kan en dat zal het geval zijn als niet aan de eis van toerekenbaarheid kan worden voldaan komt een afdwingbare financiële bijdrage in beeld. Dan geldt de eis van functionele samenhang, in welk verband, zoals al werd beschreven, de (inbreidings)locatie 'objectief gezien profijt' moet hebben van de herinrichting.

Twee scenario's zijn denkbaar. In de eerste plaats is dat, dat de meerwaarde van de nieuwe regeling beperkt zal zijn. De kosten voor de herinrichting van een stadspark zullen of hadden in de meeste gevallen door middel van verplicht kostenverhaal kunnen worden verhaald, gelet op de uitleg die aan de PPT-criteria wordt gegeven en het feit dat de kosten van bovenwijkse voorzieningen ook bij verplicht kostenverhaal aan verschillende kostenverhaalsgebieden kunnen worden toegerekend. Ook is het echter mogelijk dat het criterium van functionele samenhang voor zover dat 'profijt' betreft, (zeer) ruim wordt uitgelegd. In dat geval zal de meerwaarde van de nieuwe regeling groter zijn, omdat de mogelijkheid voor gemeenten om afdwingbaar financiële bijdragen te vragen dat ook is. De vraag rijst dan wel hoe dit zich verhoudt tot de toelichting bij de artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet, waarin staat dat het instrument alleen in specifieke en uitzonderlijke situaties kan worden toegepast.

b. Dezelfde functie

Volgens de toelichting bij het ontwerpbesluit is ook sprake van functionele samenhang als de



bouwlocaties en beoogde ontwikkelingen grosso modo binnen een gemeente dezelfde functie hebben of zullen hebben. Hierbij wordt het voorbeeld genoemd van de relatie tussen een woningbouwlocatie en een financiële bijdrage voor sociale woningbouw.

Het is onduidelijk wanneer er 'grosso modo' sprake is van 'dezelfde functie'. Gaat het hierbij om toegestane functies op de betrokken locaties op basis van het omgevingsplan of dient dit ruimer of juist enger te worden geïnterpreteerd?

Daarnaast is zonder nadere toelichting niet zonder meer inzichtelijk hoe het voorbeeld over de sociale woningbouw een illustratie is van 'kosten die het bevoegd gezag moet maken omdat ze noodzakelijk zijn voor verbetering van de kwaliteit van de fysieke omgeving', zoals de toelichting bij de artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet omschrijft. Toepassing van het instrument faciliteert de verplaatsing van sociale woningbouw. Dat zou eerder kunnen leiden tot een concentratie van sociale woningbouw dan een verspreiding ervan, hetgeen niet zonder meer zorgt voor een verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zij lijkt er tevens toe te kunnen leiden dat in totaal minder sociale woningbouw wordt gerealiseerd.

c. Compensatie

De toelichting bij het ontwerpbesluit vermeldt ook wanneer er in elk geval geen sprake is van een functionele samenhang. Functionele samenhang houdt niet in dat een beoogde ontwikkeling noodzakelijk moet zijn voor het kunnen functioneren van de bouwlocatie. Functionele samenhang ziet ook niet op compensatie. In deze gevallen moet via kostenverhaal voorzien worden in dekking van de uitgaven.

In het ontwerpbesluit is als ontwikkeling waarvoor een financiële bijdrage kan worden afgedwongen, aangewezen de aanleg of verandering van gebieden voor de bescherming van de natuur of het herstel van bepaalde dier- en plantensoorten, waaronder maatregelen ter vermindering van de stikstofdepositie. Tegelijkertijd is in de toelichting verduidelijkt dat functionele samenhang niet ziet op compensatie. Hierdoor rijst de vraag in welke gevallen wél functionele samenhang kan worden aangenomen tussen bouwactiviteiten en voornoemde ontwikkelingen ter bescherming of herstel van de natuur. Zijn maatregelen ter vermindering van de stikstofdepositie van bouwactiviteiten geen vorm van compensatie? Tot slot is zonder nadere toelichting niet helder hoe deze uitsluiting van compensatie binnen het functioneel verband zich verhoudt tot de toelichting op het amendement. Daar is juist aangegeven dat de bedoeling is dat 'kosten die het bevoegd gezag moet maken omdat ze noodzakelijk zijn voor verbetering van de kwaliteit van de fysieke omgeving bij de initiatiefnemer van bouwactiviteiten in rekening gebracht zouden moeten kunnen worden.'

d. Conclusie

Het criterium 'functionele samenhang' is van belang voor de reikwijdte en toepassing van de regeling van afdwingbare financiële bijdragen én voor de verhouding van die regeling met het verplichte kostenverhaal. Nu dit criterium niet op het niveau van de wet is ingevuld, wordt in de toelichting bij het ontwerpbesluit terecht aandacht geschonken aan de invulling ervan. Zoals hiervoor is geschetst zijn er niettemin nog onduidelijkheden voor wat betreft de reikwijdte, mede in het licht van de toelichting op de artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet.

Onduidelijk is in het bijzonder hoe ruim het criterium van functionele samenhang voor zover dat 'profijt' betreft, moet worden uitgelegd. Het is van belang dat hierover duidelijkheid wordt geboden, nu een ruimere uitleg de mogelijkheid voor gemeenten om financiële bijdragen af te dwingen vergroot en vooralsnog niet in regels over samenstelling en de maximale hoogte van de financiële bijdragen zal worden voorzien.

De Afdeling adviseert daarom in de toelichting nader in te gaan op de reikwijdte van het criterium 'functionele samenhang', in samenhang met de toelichting op het amendement en daarbij aandacht te schenken aan de hierboven genoemde onduidelijkheden.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

De vice-president van de Raad van State,

Th.C. de Graaf



De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert om in de toelichting bij het besluit nader in te gaan op het criterium 'functionele samenhang' en daarbij aandacht te besteden aan de toelichting bij het amendement waarmee het instrument van afdwingbare financiële bijdragen in de Omgevingswet is geïntroduceerd, het 'amendement Ronnes'.¹ Met dit amendement heeft de Tweede Kamer het initiatief genomen tot een regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen. De Afdeling merkt op dat het begrip 'functionele samenhang' weinig is uitgewerkt. Daardoor is onduidelijk wat de reikwijdte van de regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen is. Dat is belangrijk, omdat de Tweede Kamer in de toelichting bij het amendement Ronnes heeft aangegeven dat de regeling alleen in specifieke en uitzonderlijke situaties zou moeten worden toegepast. Tevens is daardoor onduidelijk hoe de regeling voor publiekrechtelijke afdwingbare bijdragen zich verhoudt tot de regeling voor het kostenverhaal van de Omgevingswet.

De Afdeling merkt terecht op dat een meer gedetailleerde uitleg bij het criterium functionele samenhang in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit dienstig is voor de toepassing van dit criterium in concrete gevallen en de verhouding met de regeling voor kostenverhaal inzichtelijker maakt. In de nota van toelichting is daarom nader uiteengezet dat de regeling voor publiekrechtelijke afdwingbare bijdragen in overeenstemming met de wens van de Tweede Kamer een beperkte reikwijdte heeft. Daarbij is in de eerste plaats verduidelijkt dat de reikwijdte van de regeling voor het kostenverhaal met het amendement niet is gewijzigd. De regeling voor het kostenverhaal gaat voor op de regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen. Gemeenten zullen altijd eerst moeten nagaan of de kosten van voorzieningen via de regeling voor het kostenverhaal kunnen worden verhaald. Alleen als dat niet het geval is, kan toepassing van de regeling voor publiekrechtelijke afdwingbare financiële bijdragen aan de orde zijn. Ten tweede is in de nota van toelichting verder uitgewerkt wat onder functionele samenhang moet worden verstaan en hoe gemeenten kunnen onderbouwen dat sprake is van functionele samenhang tussen de bouwactiviteiten in een gebied en een ontwikkeling waarvoor een financiële bijdrage in rekening wordt gebracht.

Van functionele samenhang kan op twee manieren sprake zijn. In de eerste plaats is sprake van functionele samenhang als de toekomstige bewoners en gebruikers van een (woning-)bouwlocatie profijt hebben van de voorzieningen die met hun bijdragen worden gerealiseerd. In de nota van toelichting is meer precies uitgewerkt dat profijt aan de orde is als:

- een ontwikkeling mede ten dienste staat van de bewoners en bedrijven die zich op de bouwlocatie zullen vestigen, bijvoorbeeld doordat zij gebruik kunnen maken van nieuwe recreatievoorzieningen of beter openbaar vervoer, of
- een ontwikkeling positieve uitstralingseffecten heeft op een bouwlocatie, bijvoorbeeld door investeringen in landschapsverbetering in omliggende gebieden.

In de tweede plaats bestaat functionele samenhang als de ontwikkeling en de bouwlocatie eenzelfde functie vervullen en in dit opzicht complementair zijn. In de nota van toelichting is aangegeven dat zich dit voordoet als een gemeente besluit dat het om sociale, ruimtelijke of praktische overwegingen beter is om een deel van de sociale huur- en koopwoningen die op een bouwlocatie hadden moeten worden gerealiseerd op andere locaties te bouwen.

Als onderdeel van de opmerkingen over functionele samenhang vraagt de Afdeling zich verder af of het juist is dat maatregelen ter compensatie van verlies aan planten- en diersoorten zijn uitgesloten van de regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen. Het ontwerpbesluit maakt het immers mogelijk om financiële bijdragen in rekening te brengen voor de aanleg en wijziging van natuur en herstel van planten- en diersoorten (artikel 8.21, eerste lid, onder a, van het Omgevingsbesluit, zoals dat luidt na inwerkingtreding van het ontwerpbesluit). De Afdeling wijst daarbij op de toelichting bij het amendement Ronnes, die stelt dat de regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen het mogelijk moet maken dat het bevoegd gezag bij initiatiefnemers de kosten in rekening brengt van maatregelen die noodzakelijk zijn voor het verbeteren van de fysieke leefomgeving.

In de toelichting is verduidelijkt dat maatregelen voor wettelijk verplicht schadeherstel altijd onder het kostenverhaal vallen. Deze maatregelen staan op de kostensoortenlijst als bedoeld in bijlage IV bij het Omgevingsbesluit, onder A7 en A9. Op grond hiervan kunnen ook de kosten worden verhaald van maatregelen voor het compenseren van de stikstofuitstoot die met de aanleg van een nieuwe woningbouwlocatie gepaard gaat. Op basis van de regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen kan het bevoegd gezag alleen de kosten in rekening brengen van stikstofreducerende maatregelen die worden getroffen met het oog op natuurherstel in nabijgelegen natuurgebieden.

Tot slot merkt de Afdeling terecht op dat het ontwerpbesluit of de toelichting daarbij onvermeld laat met welke rente moet worden gerekend als bij de eindafrekening van een verhaalde financiële

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 133, nr. 34.



bijdrage blijkt dat een geldsom moet worden terugbetaald. Dit is de nota van toelichting verduidelijkt.

Ik bied U het hierbij gevoegde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,
H.M. de Jonge.*



Advies Raad van State

No. W04.22.00060/1
's-Gravenhage, 10 augustus 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 25 mei 2022, no.2022001136, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhankelijk gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Omgevingsbesluit vanwege het aanwijzen van categorieën ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit voorziet in een uitwerking van het instrument van afdwingbare financiële bijdragen, dat bij amendement in de Omgevingswet is geïntroduceerd.¹ Hiermee krijgen gemeenten de bevoegdheid om in het omgevingsplan te bepalen dat een financiële bijdrage wordt verlangd voor ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het besluit wijst de categorieën ontwikkelingen aan waarvoor een financiële bijdrage kan worden verlangd en voorziet in regels voor de eindafrekening van die bijdragen.

De Afdeling stelt vast dat het amendement lastig is in te passen in de systematiek van de Omgevingswet. Dat blijkt ook uit de uitwerking van de relevante delegatiegrondslag. Hoewel de aanwijzing van categorieën ontwikkelingen daarin centraal staat, ziet de toelichting in het bijzonder op de verhouding van het instrument tot verplicht kostenverhaal en de reikwijdte van het criterium 'functionele samenhang', die bepalend is voor de reikwijdte van het instrument.

De regering heeft met het besluit, de toelichting daarop en de tijdens de voorhangprocedure uitgewisselde stukken getracht om duidelijkheid te scheppen in deze reikwijdte. De Afdeling maakt niettemin enkele opmerkingen over de invulling van het criterium 'functionele samenhang'. Die komen erop neer dat het begrip ofwel eng kan worden uitgelegd (en dan rijst de vraag naar de toegevoegde waarde van het instrument ten opzichte van verplicht kostenverhaal), ofwel ruim kan worden uitgelegd (en dan rijst de vraag of de regeling in tegenstelling tot wat de indieners van het amendement beoogden niet oeverloos wordt). In verband daarmee is aanpassing van de toelichting bij het ontwerpbesluit wenselijk.

1. Verhouding kostenverhaal en afdwingbare financiële bijdrage

a. Kostenverhaal onder de Omgevingswet

Voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving worden door de overheid (vaak een gemeente) kosten gemaakt, bijvoorbeeld voor de aanleg van publieke voorzieningen. De initiatiefnemer van een bouwactiviteit profiteert meer van de aanleg van die voorzieningen dan andere partijen. Kostenverhaal is daarom verplicht als een bestuursorgaan bepaalde bouw- of gebruiksactiviteiten toelaat en kosten maakt ter realisering van die activiteiten. Kostenverhaal kan alleen betrekking hebben op uitgaven ten behoeve van werken, werkzaamheden en maatregelen die opgenomen zijn op kostensoortenlijst.² Zij worden aan de hand van de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (de PPT-criteria) op de initiatiefnemers verhaald.³ Er mogen niet meer kosten worden verhaald dan er opbrengsten zijn.⁴

Dit verplichte kostenverhaal kan in de eerste plaats privaatrechtelijk geregeld worden. Gemeenten en initiatiefnemers sluiten dan een 'anterieure' overeenkomst over kostenverhaal, voorafgaand aan het besluit dat de bouw- of gebruiksactiviteit mogelijk maakt.⁵ Als geen overeenkomst tot stand komt, wordt het kostenverhaal doorgaans door aanwijzing van kostenverhaalsgebieden in het omgevingsplan geregeld, via de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld.⁶ De grondslag voor deze beide vormen van verplicht kostenverhaal bevindt zich in afdeling 13.6 van de Omgevingswet. Daarnaast is in afdeling 13.7 van die wet een grondslag opgenomen voor het maken van afspraken over vrijwillige

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 133, nr. 34. Artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet. Het besluit werkt de delegatiegrondslagen in artikel 13.23, eerste lid en vierde lid, onder b, uit.

² Bijlage IV bij artikel 8.15 van het Omgevingsbesluit.

³ Artikel 13.11 van de Omgevingswet en artikel 8.15 van het Omgevingsbesluit.

⁴ Artikel 13.14, tweede lid en artikel 13.15, tweede lid, onder b van de Omgevingswet.

⁵ Artikel 13.13 van de Omgevingswet.

⁶ Paragraaf 13.6.3 van de Omgevingswet. Naast een omgevingsplan kunnen ook een omgevingsvergunning en een projectbesluit als grondslag fungeren.



financiële bijdragen aan gebiedsontwikkeling.⁷ Door middel van het amendement-Ronnes is afdeling 13.7 van de Omgevingswet uitgebreid met twee artikelen op grond waarvan financiële bijdragen aan gebiedsontwikkeling ook door gemeenten kunnen worden afgedwongen.

Al met al voorziet de Omgevingswet nu dus in grondslagen voor vier verschillende manieren om initiatiefnemers te laten meebetalen aan de ontwikkeling van een gebied: door middel van verplicht kostenverhaal op grond van een overeenkomst of het omgevingsplan, door middel van een door partijen overeen te komen vrijwillige financiële bijdrage en door middel van een afdwingbare financiële bijdrage.

Het instrument van afdwingbare financiële bijdragen wordt in dit ontwerpbesluit uitgewerkt.

b. Afdwingbare financiële bijdragen

Het nieuwe instrument van afdwingbare financiële bijdragen geldt voor bepaalde aangewezen categorieën ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Dit ontwerpbesluit wijst die categorieën ontwikkelingen aan.

Voor de aangewezen categorieën kunnen gemeenten in een omgevingsplan bepalen dat een financiële bijdrage wordt verlangd van degene die bouw- of gebruiksactiviteiten verricht;⁸ gemeenten zijn hiertoe dus niet verplicht. Het gaat hierbij niet om volledige bekostiging.⁹ De bijdrage mag niet hoger zijn dan de opbrengsten, verminderd met de inbrengwaarde van de gronden, of de waardevermeerdering van de locatie die ontstaat als gevolg van de nieuwe functie die de activiteiten mogelijk maakt.¹⁰ De financiële bijdragen worden geïnd via de kostenverhaalsbeschikking. Dit houdt in dat het instrument van afdwingbare financiële bijdragen alléén kan worden gebruikt als het verplichte kostenverhaal ook publiekrechtelijk (en dus niet op grond van een overeenkomst) is geregeld.¹¹

De Omgevingswet bepaalt voorts dat afdwingbare financiële bijdragen slechts kunnen worden verlangd voor zover sprake is van functionele samenhang tussen de activiteit en de beoogde ontwikkelingen én de bekostiging van de ontwikkelingen niet anderszins is verzekerd.¹² Dat bekostiging niet anderszins verzekerd mag zijn als een financiële bijdrage wordt afgedwongen, draagt eraan bij dat gemeenten niet méér kosten in rekening mogen brengen dan nodig, zo staat in de toelichting bij het amendement.¹³ Over het criterium van de functionele samenhang vermeldt die toelichting slechts dat zij in het omgevingsplan kan worden gemotiveerd aan de hand van een onderbouwing in een omgevingsvisie of programma. Voorts staat in de toelichting bij het amendement dat het afdwingen van financiële bijdragen slechts kan plaatsvinden in specifieke en uitzonderlijke situaties.¹⁴

2. Functionele samenhang

Het instrument van afdwingbare financiële bijdragen kan alleen worden toegepast als sprake is van 'functionele samenhang'. In de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit kadert de regering dit criterium nader in.¹⁵

De Afdeling betwijfelt of het criterium van functionele samenhang en daarmee de reikwijdte van het instrument van afdwingbare financiële bijdragen op deze wijze voldoende is afgebakend, mede in het licht van de toelichting bij het amendement. Zij merkt in dat verband het volgende op.

a. Profijt

De toelichting bij het ontwerpbesluit vermeldt dat sprake is van functionele samenhang als de (woning)bouwlocatie objectief gezien profijt heeft van de ontwikkeling. Dat is het geval als ontwikkelingen op (boven)gemeentelijke schaal voorzien in of bijdragen aan een aantrekkelijk woon- en leefklimaat of vestigings- en ondernemingsklimaat.

De vraag is hoe streng de eisen zijn die in het kader van het criterium van functionele samenhang aan

⁷ Artikel 13.22 van de Omgevingswet.

⁸ Gelet op de uitwerking in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit gaat het hierbij op dit moment enkel om de bouw van gebouwen met een bepaalde functie (waaronder woningen en kantoren) of omvang en om bepaalde verbouwactiviteiten.

⁹ Nota van toelichting, paragraaf 1.1.

¹⁰ Artikel 13.23, derde lid, van de Omgevingswet en nota van toelichting, paragraaf 3.4.

¹¹ Artikel 13.24 van de Omgevingswet en nota van toelichting, paragraaf 2.3.

¹² Artikel 13.23, eerste lid, onder a en b van de Omgevingswet.

¹³ Kamerstukken II 2019/20, 35 133, nr. 34.

¹⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 133, nr. 34.

¹⁵ Nota van toelichting, paragraaf 3.2.



de objectivering van 'profijt' moeten worden gesteld. Uit de toelichting bij het ontwerpbesluit wordt niet duidelijk hoe de objectivering van 'profijt' daadwerkelijk moet plaatsvinden. Daaruit volgt slechts dat functionele samenhang in het omgevingsplan moet worden gemotiveerd en dat daarvoor een omgevingsvisie of programma *kan* worden gebruikt.¹⁶ Daarnaast wordt aangegeven dat ontwikkelingen op bovengemeentelijke schaal relevant kunnen zijn, terwijl ook wordt vermeld dat de geografische nabijheid ten opzichte van de activiteit een rol speelt bij de vraag of sprake is van profijt.¹⁷

Niet inzichtelijk is hoe dit alles in concrete gevallen zal uitpakken. In de toelichting wordt de herinrichting van een stadspark genoemd als voorbeeld: een nieuwe (inbreidings)locatie kan daar profijt van hebben als de locatie daarmee aantrekkelijker wordt om te wonen.¹⁸ Dit voorbeeld biedt echter weinig helderheid; het is in algemene zin lastig voorstelbaar dat de herinrichting van een stadspark *niet* bijdraagt aan de aantrekkelijkheid van een locatie als woonplaats. De vragen die in dit verband relevant zijn wanneer is dit wél en wanneer niet het geval, en hoe moet een gemeente dat motiveren? komen echter niet aan de orde.

Beantwoording daarvan is echter essentieel voor de reikwijdte van het instrument. Als weinig eisen worden gesteld aan (de motivering van) de objectivering van profijt, kunnen initiatiefnemers eerder met afdwingbare financiële bijdragen worden geconfronteerd dan als die eisen strikter zijn. Dat geldt temeer omdat er blijkens de toelichting bij het ontwerpbesluit geen tijdsgrens lijkt te gelden ten aanzien van het profijtcriterium. Hierdoor wordt de mogelijkheid opengelaten dat financiële bijdragen worden afgedwongen voor ver in de toekomstig beoogde ontwikkelingen.

Daarnaast is de vraag naar de reikwijdte van 'profijt' en daarmee naar het criterium van functionele samenhang van belang voor de verhouding van het nieuwe instrument tot het verplichte kostenverhaal.

Uit het ontwerpbesluit en de toelichting daarbij volgt dat verplicht kostenverhaal vóórgaat op de regeling voor afdwingbare financiële bijdragen.¹⁹ Met de regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen kunnen daarom géén bijdragen worden verlangd die geheel of gedeeltelijk op grond van verplicht kostenverhaal worden verhaald. Bekostiging is dan immers 'anderszins verzekerd'.²⁰ In dit verband valt op dat overlap bestaat tussen de kostensoortenlijst (A7 tot en met A9²¹) en de categorieën ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald (met name voorgesteld artikel 8.21, eerste lid, onder c en d).

In de stukken die tijdens de voorhangprocedure zijn gewisseld is aan deze overlap en ook aan het onderscheid tussen beide instrumenten aandacht besteed.²² De regering erkende enige overlap, maar stelde ook dat de kostensoortenlijst vooral betrekking heeft op voorzieningen binnen het kostenverhaalsgebied, terwijl de categorieën ontwikkelingen alleen zien op voorzieningen buiten het kostenverhaalsgebied. Daarnaast gaf zij aan dat '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'.²³ Uit de toelichting bij het ontwerpbesluit volgt meer impliciet hetzelfde.

Dit doet de vraag rijzen naar de meerwaarde van het kunnen afdwingen van financiële bijdragen als de betreffende kosten ook op de kostensoortenlijst staan, en, in het verlengde daarvan, naar de reikwijdte van het instrument. Ter illustratie kan weer worden aangesloten bij het voorbeeld van de herinrichting van een stadspark.

Herinrichting van een stadspark kan zowel onder onderdeel A7 van de kostensoortenlijst als onder de categorie als omschreven in artikel 8.21, eerste lid, onder d, van het ontwerpbesluit worden begrepen. Omdat verplicht kostenverhaal vóórgaat, zal eerst moeten worden bezien of de kosten van de herinrichting van het park op die grondslag kunnen worden verhaald. Pas als dat niet kan en dat zal

¹⁶ Gebruik van een omgevingsvisie of programma ter motivering van financiële bijdrage is *verplicht* als hieraan een overeenkomst ten grondslag ligt. Artikel 13.22, eerste lid van de Omgevingswet.

¹⁷ Nota van toelichting, paragraaf 3.2.

¹⁸ Nota van toelichting, paragraaf 3.2.

¹⁹ Artikel 13.24, aanhef en onder d van de Omgevingswet en voorgesteld artikel 8.21, tweede lid van het Omgevingsbesluit.

²⁰ Artikel 13.23, eerste lid, onder b van de Omgevingswet.

²¹ Het gaat hierbij om de kosten van de noodzakelijke compensatie van in het kostenverhaalsgebied verloren gegane natuurwaarden, groenvoorzieningen en watervoorzieningen (A7), de kosten van de aanleg of wijziging van onder meer infrastructuur en groenvoorzieningen (A8) en de kosten van werken, werkzaamheden en maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit (A9).

²² Kamerstukken II 2020/21, 33 118, nr. 194.

²³ Kamerstukken II 2020/21, 33 118, nr. 194.



het geval zijn als niet aan de eis van toerekenbaarheid kan worden voldaan²⁴ komt een afdwingbare financiële bijdrage in beeld. Dan geldt de eis van functionele samenhang, in welk verband, zoals al werd beschreven, de (inbreidings)locatie 'objectief gezien profijt' moet hebben van de herinrichting.

Twee scenario's zijn denkbaar. In de eerste plaats is dat, dat de meerwaarde van de nieuwe regeling beperkt zal zijn. De kosten voor de herinrichting van een stadspark zullen of hadden in de meeste gevallen door middel van verplicht kostenverhaal kunnen worden verhaald, gelet op de uitleg die aan de PPT-criteria wordt gegeven en het feit dat de kosten van bovenwijkse voorzieningen ook bij verplicht kostenverhaal aan verschillende kostenverhaalsgebieden kunnen worden toegerekend. Ook is het echter mogelijk dat het criterium van functionele samenhang voor zover dat 'profijt' betreft, (zeer) ruim wordt uitgelegd. In dat geval zal de meerwaarde van de nieuwe regeling groter zijn, omdat de mogelijkheid voor gemeenten om afdwingbaar financiële bijdragen te vragen dat ook is. De vraag rijst dan wel hoe dit zich verhoudt tot de toelichting bij de artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet, waarin staat dat het instrument alleen in specifieke en uitzonderlijke situaties kan worden toegepast.

b. Dezelfde functie

Volgens de toelichting bij het ontwerpbesluit is ook sprake van functionele samenhang als de bouwlocaties en beoogde ontwikkelingen grosso modo binnen een gemeente dezelfde functie hebben of zullen hebben. Hierbij wordt het voorbeeld genoemd van de relatie tussen een woningbouwlocatie en een financiële bijdrage voor sociale woningbouw.

Het is onduidelijk wanneer er 'grosso modo' sprake is van 'dezelfde functie'. Gaat het hierbij om toegestane functies op de betrokken locaties op basis van het omgevingsplan of dient dit ruimer of juist enger te worden geïnterpreteerd?

Daarnaast is zonder nadere toelichting niet zonder meer inzichtelijk hoe het voorbeeld over de sociale woningbouw een illustratie is van 'kosten die het bevoegd gezag moet maken omdat ze noodzakelijk zijn voor verbetering van de kwaliteit van de fysieke omgeving', zoals de toelichting bij de artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet omschrijft. Toepassing van het instrument faciliteert de verplaatsing van sociale woningbouw. Dat zou eerder kunnen leiden tot een concentratie van sociale woningbouw dan een verspreiding ervan, hetgeen niet zonder meer zorgt voor een verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zij lijkt er tevens toe te kunnen leiden dat in totaal minder sociale woningbouw wordt gerealiseerd.

c. Compensatie

De toelichting bij het ontwerpbesluit vermeldt ook wanneer er in elk geval *geen* sprake is van een functionele samenhang. Functionele samenhang houdt niet in dat een beoogde ontwikkeling noodzakelijk moet zijn voor het kunnen functioneren van de bouwlocatie. Functionele samenhang ziet ook niet op compensatie. In deze gevallen moet via kostenverhaal voorzien worden in dekking van de uitgaven.²⁵

In het ontwerpbesluit is als ontwikkeling waarvoor een financiële bijdrage kan worden afgedwongen, aangewezen de aanleg of verandering van gebieden voor de bescherming van de natuur of het herstel van bepaalde dier- en plantensoorten, waaronder maatregelen ter vermindering van de stikstofdepositie. Tegelijkertijd is in de toelichting verduidelijkt dat functionele samenhang niet ziet op compensatie. Hierdoor rijst de vraag in welke gevallen wél functionele samenhang kan worden aangenomen tussen bouwactiviteiten en voornoemde ontwikkelingen ter bescherming of herstel van de natuur. Zijn maatregelen ter vermindering van de stikstofdepositie van bouwactiviteiten geen vorm van compensatie? Tot slot is zonder nadere toelichting niet helder hoe deze uitsluiting van compensatie binnen het functioneel verband zich verhoudt tot de toelichting op het amendement. Daar is juist aangegeven dat de bedoeling is dat 'kosten die het bevoegd gezag moet maken omdat ze noodzakelijk zijn voor verbetering van de kwaliteit van de fysieke omgeving bij de initiatiefnemer van bouwactiviteiten in rekening gebracht zouden moeten kunnen worden.'²⁶

²⁴ Deze houdt in dat een causaal verband bestaat tussen de ontwikkeling en de kosten voor de werken, werkzaamheden en maatregelen: de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van de ontwikkeling. Ministerie van BZK, Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet, p. 52.

²⁵ Nota van toelichting, paragraaf 3.2.

²⁶ Kamerstukken II 2019/20, 35 133, nr. 34.



d. Conclusie

Het criterium 'functionele samenhang' is van belang voor de reikwijdte en toepassing van de regeling van afdwingbare financiële bijdragen én voor de verhouding van die regeling met het verplichte kostenverhaal. Nu dit criterium niet op het niveau van de wet is ingevuld, wordt in de toelichting bij het ontwerpbesluit terecht aandacht geschonken aan de invulling ervan. Zoals hiervoor is geschetst zijn er niettemin nog onduidelijkheden voor wat betreft de reikwijdte, mede in het licht van de toelichting op de artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet.

Onduidelijk is in het bijzonder hoe ruim het criterium van functionele samenhang voor zover dat 'profijt' betreft, moet worden uitgelegd. Het is van belang dat hierover duidelijkheid wordt geboden, nu een ruimere uitleg de mogelijkheid voor gemeenten om financiële bijdragen af te dwingen vergroot en vooralsnog niet in regels over samenstelling en de maximale hoogte van de financiële bijdragen zal worden voorzien.²⁷

De Afdeling adviseert daarom in de toelichting nader in te gaan op de reikwijdte van het criterium 'functionele samenhang', in samenhang met de toelichting op het amendement en daarbij aandacht te schenken aan de hierboven genoemde onduidelijkheden.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

²⁷ Artikel 13.23, vierde lid van de Omgevingswet biedt hiervoor wel een grondslag. Uitwerking bij amvb zal – in overeenstemming met de toelichting bij de artikelen 13.23 en 13.34 van de Omgevingswet – echter pas plaatsvinden als na evaluatie blijkt dat in de praktijk onredelijk hoge financiële bijdragen worden gevraagd. Kamerstukken II 2019/20, 35 133, nr. 34; Nota van toelichting, paragraaf 1.2.



Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W04.22.00060/I

- In het voorgestelde artikel 8.22, tweede lid, Omgevingsbesluit of de toelichting daarop verduidelijken welke rentegrondslag wordt bedoeld. Nu is het onduidelijk of wordt bedoeld op de wettelijke rente als bedoeld in artikel 13.3b en 15.26 Omgevingswet of een andere rentegrondslag. De verwijzing in de toelichting naar artikel 13.20 Omgevingsbesluit volstaat op dit punt niet.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... houdende wijziging tot wijziging van het Omgevingsbesluit vanwege het aanwijzen van categorieën ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van [datum PM], nr. [nr. BZK-];

Gelet op artikel 13.23, eerste en vierde lid, van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van ..., nr.;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Omgevingsbesluit wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 1.1a, eerste lid, wordt na '13.22, eerste lid,' ingevoegd '13.23, eerste en vierde lid,'.

B

Na artikel 8.20 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 8.21 (categorieën ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald)

1. Als categorieën ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving waarvoor, als wordt voldaan aan de criteria van artikel 13.23, eerste lid, onder a en b, van de wet, in een omgevingsplan kan worden bepaald dat een financiële bijdrage wordt verhaald op degene die een activiteit als bedoeld in artikel 13.11 van de wet verricht, worden aangewezen:
 - a. wijziging van de inrichting van het landelijk gebied ter verbetering van landschappelijke waarden door middel van het treffen van maatregelen in de fysieke leefomgeving, waaronder in ieder geval worden begrepen het verwijderen van vrijkomende agrarische bebouwing en het herstellen of aanvullen van landschappelijke elementen;
 - b. aanleg of wijziging van gebieden als bedoeld in artikel 2.44 van de wet of gebieden die in het omgevingsplan ter bescherming van de natuur zijn aangewezen en herstel, op basis van een omgevingsvisie of programma, van diersoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen door middel van het treffen van maatregelen in de fysieke leefomgeving, waaronder in ieder geval worden begrepen maatregelen in de fysieke leefomgeving:
 - 1°. ter vermindering van de stikstofdepositie; of
 - 2°. ter bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen;
 - c. aanleg van infrastructuur voor verkeers- en openbaar vervoersnetwerken van gemeentelijk of regionaal belang;
 - d. aanleg van recreatievoorzieningen die behoren tot de gemeentelijke of regionale groenstructuur, waaronder in ieder geval worden begrepen parken en recreatiegebieden;
 - e. ontwikkelingen gericht op het bereiken van een naar prijsklasse evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad in de gemeente of regio door middel van het realiseren van sociale huur- of koopwoningen als bedoeld in artikel 5.161c, eerste lid, onder a en b, van het Besluit kwaliteit leefomgeving buiten het gebied waar de activiteit, bedoeld in artikel 13.11 van de wet, plaatsvindt, voor zover in dat gebied met het oog op die evenwichtige samenstelling onvoldoende sociale huur- of koopwoningen worden gerealiseerd en het op een andere locatie realiseren van die woningen:
 - 1°. in het omgevingsplan is toegelaten of voorgeschreven op grond van regels als bedoeld in artikel 5.161c, eerste lid, onder a of b, van dat besluit of in een programma is opgenomen; en
 - 2°. tot gevolg heeft dat de kosten, bedoeld in artikel 13.11 van de wet, op grond van het



- eerste lid van dat artikel niet volledig kunnen worden verhaald of dat een tekort op de gemeentelijke exploitatie van de benodigde gronden ontstaat; en
- f. stedelijke herstructurering ter verbetering van het woon- en leefklimaat in verouderde wijken of gebieden met leegstandsproblemen door middel van het treffen van maatregelen in de fysieke leefomgeving, waaronder in ieder geval worden begrepen het slopen van woningen en het aanleggen of wijzigen van wegen.
2. Onder de aanwijzing valt niet de aanleg van voorzieningen of het treffen van maatregelen in de fysieke leefomgeving waarvoor kosten worden gemaakt die op grond van artikel 13.11, eerste lid, van de wet geheel of gedeeltelijk moeten worden verhaald op degene die de betrokken activiteit verricht.

Artikel 8.22 (regels over eindafrekening van financiële bijdragen)

1. Als op grond van artikel 13.23, eerste lid, van de wet in een omgevingsplan wordt bepaald dat voor ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving een financiële bijdrage wordt verhaald, worden in het omgevingsplan ook regels gesteld over de eindafrekening van de financiële bijdragen die met toepassing van artikel 13.24 van de wet worden verhaald. Daarbij wordt in ieder geval bepaald binnen welke termijn de eindafrekening plaatsvindt.
2. Als bij de eindafrekening blijkt dat de voor de ontwikkeling benodigde financiële bijdrage lager is dan de op grond van de beschikking, bedoeld in artikel 13.24 van de wet, betaalde geldsom, betaalt het college van burgemeester en wethouders het verschil terug met rente.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,



NOTA VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I	Algemeen	15
1.	Inleiding	15
1.1	Aanleiding	15
1.2	Reikwijdte en delegatiegrondslagen van de wettelijke regeling	16
1.3	Leeswijzer	17
2.	Verhouding afdeling 13.6 (kostenverhaal) en afdeling 13.7 (financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied)	17
2.1	Afdwingbare financiële bijdrage in relatie tot kostenverhaal op grond van de PPT-criteria	17
2.2	Vrijwillig contracteren over financiële bijdragen op grond van artikel 13.22 van de Omgevingswet	18
2.3	Verhouding overeenkomsten en beschikking bestuursrechtelijke geldschuld afdwingbare bijdrage	18
3.	Toepassing en afbakening	19
3.1.	Bouwactiviteiten	19
3.2.	Functionele samenhang en relatie met omgevingsvisie en programma	19
3.3.	Niet anderszins verzekerd	19
3.4.	Beperking hoogte bijdrage	20
4.	Categorieën van ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving	20
5.	Uitvoering	21
5.1	Het omgevingsplan	21
5.1.1	Aanwijzen concrete ontwikkelingen en bijdragen	21
5.1.2.	Publieke verantwoording en eindafrekening	22
5.2	Belasting van gemeentelijke grondexploitatie	23
5.3	Provinciale instructieregels	23
6.	Evaluatie, effecten, invoering en overgangsrecht, totstandkoming	23
6.1	Evaluatie	23
6.2	Gevolgen voor informatievoorziening en de verwerking van persoonsgegevens	24
6.3	Financiële effecten	24
6.4	Gevolgen rechtspraak	25
6.5	Invoering en overgangsrecht	25
6.6	De inbreng van externe partijen bij de totstandkoming van de regeling	25
II	Artikelsgewijze toelichting	26

I Algemeen

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Als gevolg van het amendement Ronnes c.s. is het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet uitgebreid met twee artikelen in afdeling 13.7 van de Omgevingswet.¹ De betrokken artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet maken het mogelijk om in een omgevingsplan te bepalen dat een financiële bijdrage wordt verlangd voor ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (hierna: regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen). De indieners van het amendement hebben beoogd dat gemeenten financiële bijdragen kunnen vragen voor ontwikkelingen als kwalitatieve verbeteringen van landschap, natuur, water of de stikstofbalans, de aanleg of aanpassingen van infrastructuur en daartoe benodigde voorzieningen, de realisatie van sociale woningbouw buiten het plangebied en het slopen van opstallen in geval van bijvoorbeeld een krimpopgave. De artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet bieden de mogelijkheid om van initiatiefnemers van bepaalde activiteiten financiële bijdragen voor deze ontwikkelingen af te dwingen via het omgevingsplan, voor zover tussen die activiteiten en de ontwikkeling een functionele samenhang bestaat en de ontwikkeling onder de bij dit besluit aangewezen categorieën van ontwikkelingen valt (zie hoofdstuk 4 van deze nota van toelichting).

De bevoegdheid tot het verhalen van een financiële bijdrage voorziet in een nieuw instrument omdat hiermee voor aangewezen ontwikkelingen in bepaalde gevallen financiële bijdragen kunnen worden afgedwongen, in tegenstelling tot de bevoegdheid om op vrijwillige basis over financiële bijdragen te contracteren. Deze laatste mogelijkheid was al bij nota van wijziging² onderdeel gemaakt van het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet en is een voortzetting van de mogelijkheid die artikel 6.24 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) bood. De artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet vullen deze mogelijkheid dus aan met een bevoegdheid om de financiële bijdrage publiekrechtelijk af te dwingen.

De regeling verschilt van de regeling kostenverhaal in afdeling 13.6 van de Omgevingswet. De regeling kostenverhaal heeft betrekking op het verhalen van de kosten voor het bouw- en woonrijp

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 133, nr. 34.

² Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 5.



maken van kostenverhaalsgebieden die nodig zijn om de toegestane activiteiten in die gebieden te realiseren. Het betreft dan zowel de kosten die gemaakt worden in het kostenverhaalsgebied als kosten die daarbuiten worden gemaakt, voor zover die aan de criteria profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid voldoen. De regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen is in meer algemene zin gericht op het verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het gaat daarbij om verhaal van een financiële bijdrage, niet om algehele bekostiging van de met dit besluit aangewezen categorieën van ontwikkelingen.

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om in het omgevingsplan te bepalen dat voor een ontwikkeling een financiële bijdrage wordt verhaald op initiatiefnemers. Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat met deze bevoegdheid is beoogd om van initiatiefnemers van bouwactiviteiten een redelijke bijdrage te kunnen vragen voor kosten die het bevoegd gezag moet maken ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke omgeving.³ De keuze om in een omgevingsplan regels over het verhalen van financiële bijdragen te stellen hangt ook af van de marktomstandigheden en de woningbouwprognoses. De regering verwacht dat gemeenten en provincies verantwoord gebruik maken van de regeling vanwege de juridische criteria die gelden voor de toepassing van de regeling.

Het omgevingsplan moet de ontwikkeling waarvoor een financiële bijdrage wordt verhaald concretiseren. In de toelichting moet een onderbouwing worden gegeven van de functionele samenhang tussen de ontwikkeling en de activiteiten waarvoor regels over financiële bijdragen worden gesteld. Die onderbouwing kan gebaseerd worden op een omgevingsvisie of programma. De financiële bijdrage kan alleen daadwerkelijk geïnd worden als de initiatiefnemer van de bouwactiviteit geen overeenkomst over het kostenverhaal heeft gesloten met de gemeente en de bijdrage niet anderszins is verzekerd. De inning vindt plaats via de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld waarmee ook de verschuldigde bijdrage voor het kostenverhaal wordt opgelegd.

1.2 Reikwijdte en delegatiegrondslagen van de wettelijke regeling

De regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen is in afdeling 13.7 van de Omgevingswet beperkt tot activiteiten waarvoor verplicht kosten moeten worden verhaald (bijvoorbeeld de bouw van woningen en kantoren). Deze activiteiten zijn in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit aangewezen. Hoofdzakelijk gaat het om de bouw van gebouwen met een bepaalde functie of omvang, maar ook verbouwactiviteiten vallen eronder.⁴ Om die reden wordt in het kader van de leesbaarheid in deze toelichting korthedshalve gesproken over 'bouwactiviteiten'. Daarnaast bevat de regeling een aantal afbakeningen.

Uit artikel 13.23, eerste lid, van de Omgevingswet volgt dat financiële bijdragen alleen van initiatiefnemers kunnen worden verlangd voor ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving die een functionele samenhang hebben met de bouwactiviteit van de initiatiefnemer als bedoeld in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit. Ook moeten de waardevermeerdering of de opbrengsten verminderd met de inbrengwaarde op de locatie waar de bouwactiviteit wordt verricht toelaten dat, in aanvulling op het kostenverhaal als gevolg van die activiteit, een financiële bijdrage wordt gevraagd. De criteria daarvoor zijn opgenomen in artikel 13.23, derde lid, van de Omgevingswet.

De artikelen 13.23 en 13.24 bevatten drie delegatiegrondslagen voor het nader uitwerken en begrenzen van de regeling. In dit besluit worden de delegatiegrondslagen in artikel 13.23, eerste en vierde lid, onder b, van de Omgevingswet uitgewerkt. Dat houdt in dat bij dit besluit categorieën van ontwikkelingen worden aangewezen waarvoor de regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen kan worden ingezet én dat dit besluit verplicht om een regeling voor de eindafrekening in het omgevingsplan op te nemen.

De delegatiegrondslag in artikel 13.23, vierde lid, onder a, van de Omgevingswet het stellen van regels over de maximale hoogte van de financiële bijdragen per activiteit wordt met dit besluit niet uitgewerkt. De toelichting bij het amendement geeft aan dat daar pas gebruik van zou moeten worden gemaakt als na evaluatie blijkt dat in de praktijk onredelijk hoge financiële bijdragen worden opgelegd. De regering volgt die lijn.

³ Kamerstukken II 2019/20, 35 133, nr. 38.

⁴ Artikel 13.23, eerste lid, van de Omgevingswet verwijst naar activiteiten als bedoeld in artikel 13.11 van de Omgevingswet. Artikel 13.11 van de Omgevingswet maakt het mogelijk om, naast bouwactiviteiten, activiteiten met het oog op het gebruik op grond van een nieuw toegedeelde functie aan te wijzen in het Omgevingsbesluit. Dit is in het Omgevingsbesluit niet uitgewerkt.



1.3 Leeswijzer

In deze nota van toelichting wordt naast de aanwijzing van categorieën van ontwikkelingen ook nader ingegaan op de werking van de artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet. Hoofdstuk 2 beschrijft de verhouding met artikel 13.22 van de Omgevingswet, waarin is geregeld dat overheden en initiatiefnemers vrijwillig kunnen contracteren over financiële bijdragen aan de ontwikkeling van een gebied. In datzelfde hoofdstuk wordt ook de verhouding tussen de regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen en de regeling kostenverhaal in afdeling 13.6 van de Omgevingswet toegelicht. In hoofdstuk 3 van deze nota van toelichting wordt ingegaan op de toepassing en afbakening van de regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen. Onder andere wordt hierbij ingegaan op het vereiste van functionele samenhang. In hoofdstuk 4 wordt een toelichting gegeven op de categorieën ontwikkelingen die in dit besluit worden aangewezen. Hoofdstuk 5 gaat in op vragen die aan de uitvoering van de regeling zijn gerelateerd, waaronder de rol van het omgevingsplan, de eindafrekening, de rol van provincies en de publieke verantwoording. Tot slot gaat deze nota van toelichting in hoofdstuk 6 in op het overgangsrecht, de informatievoorziening en effecten van de regeling en op overleg dat met partijen is gevoerd.

2. Verhouding afdeling 13.6 (kostenverhaal) en afdeling 13.7 (financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied)

Afdeling 13.6 van de Omgevingswet bevat regels over kostenverhaal. Kostenverhaal is verplicht als een bestuursorgaan een aangewezen bouwactiviteiten toelaat, als gevolg daarvan kosten maakt ter realisering van die activiteiten en die kosten voldoen aan de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (hierna: de PPT-criteria). Aan de verplichting om kosten te verhalen kan zowel worden voldaan door het maken van contractuele afspraken als door het verhalen van die kosten op grond van het omgevingsplan via de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld.

Afdeling 13.7 van de Omgevingswet gaat over financiële bijdragen voor ontwikkelingen van gebieden. De inzet hiervan is facultatief. Artikel 13.22 van de Omgevingswet geeft de mogelijkheid om op vrijwillige basis te contracteren met initiatiefnemers van aangewezen bouwactiviteiten over financiële bijdragen. In tegenstelling tot de regeling kostenverhaal en de regeling publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen kan deze mogelijkheid ook worden toegepast als sprake is van initiatiefnemers van bijvoorbeeld projecten als de aanleg van windparken en zonne-akkers.

De artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet bieden de mogelijkheid om financiële bijdragen af te dwingen door regels daarover op te nemen in het omgevingsplan.⁵ In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verhouding tussen kostenverhaal en financiële bijdragen voor ontwikkelingen van gebieden.

2.1 Afdwingbare financiële bijdrage in relatie tot kostenverhaal op grond van de PPT-criteria

Net als het geval is voor kostenverhaal, heeft het naar de mening van de regering de voorkeur als overheid en initiatiefnemers privaatrechtelijk afspraken maken over de financiële bijdrage. Afspraken over financiële bijdragen kunnen onderdeel zijn van de onderhandelingen die voorafgaan aan het sluiten van een overeenkomst over kostenverhaal. Als met de initiatiefnemer een overeenkomst is gesloten over het kostenverhaal op grond van artikel 13.13 van de Omgevingswet, zoals ingevoegd door het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet, kan een financiële bijdrage niet alsnog via een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld worden verhaald.⁶

De regeling kostenverhaal (afdeling 13.6) moet worden onderscheiden van de regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen (afdeling 13.7).⁷ De regeling kostenverhaal is er om kosten te verhalen die de overheid maakt om activiteiten in een gebied te realiseren, zoals het bouw- en woonrijp maken van een gebied. Toepassing van deze regeling is gelet op artikel 13.11 van de Omgevingswet verplicht bij het toelaten van een of meer aangewezen bouwactiviteiten. De regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen is als een bevoegdheid geformuleerd, en is bedoeld om in gevallen waarin de overheid kosten maakt voor het verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving een financiële bijdrage te kunnen verhalen waar voorheen een leemte bestond.

Dit komt ook tot uiting in de aanwijzing van categorieën ontwikkelingen in artikel 8.21 van het Omgevingsbesluit via dit besluit. Als de kosten van de aanleg van voorzieningen of het treffen van maatregelen via de regeling kostenverhaal op activiteiten kunnen worden verhaald, zijn die voorzie-

⁵ De omgevingsvisie of het programma kunnen geen grondslag bevatten voor het verhalen van financiële bijdragen. In deze instrumenten kan wel een onderbouwing van de functionele samenhang worden vastgelegd.

⁶ Artikel 13.24, aanhef en onder a, van de Omgevingswet.

⁷ Zie ook paragraaf 1.2 en de inleiding van paragraaf 2.



ningen of maatregelen niet tevens aan te merken als ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving waarvoor die activiteiten tot een financiële bijdrage worden verplicht. Met de regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen kunnen daarom geen bijdragen worden verhaald voor voorzieningen of maatregelen die voldoen aan de PPT-criteria in artikel 13.11 van de Omgevingswet en daarmee geheel of gedeeltelijk op grond van de regeling kostenverhaal verhaald worden. Zie voor een verdere toelichting hierop de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.21, tweede lid, van het Omgevingsbesluit.

2.2 Vrijwillig contracteren over financiële bijdragen op grond van artikel 13.22 van de Omgevingswet

Artikel 13.22 van de Omgevingswet biedt de mogelijkheid om op vrijwillige basis te contracteren over financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied. Dit artikel is bij eerste nota van wijziging aan het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet toegevoegd.⁸ Hiermee wordt de huidige praktijk op basis van artikel 6.24 van de Wet ruimtelijke ordening gecontinueerd. In artikel 8.20 van het Omgevingsbesluit, zoals ingevoegd door het voorgenomen Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet, zijn limitatief de activiteiten aangewezen waarover financiële bijdragen kunnen worden overeengekomen. Op grond van dit artikel kan ook gecontracteerd worden met initiatiefnemers van andere activiteiten dan de aangewezen kostenverhaalplichtige activiteiten.

In het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet is opgenomen dat 'toestemming voor het verrichten van activiteiten in de fysieke leefomgeving niet te koop is' (betaalplanologie). Het creëren van (bouw)mogelijkheden door een bestuursorgaan mag niet afhankelijk worden gesteld van de vraag of er door de betrokken aanvrager een financiële bijdrage wordt betaald. De regering wijst er in dit verband op dat de besluitvorming en afweging van verzoeken om medewerking te verlenen aan nieuwe bouwactiviteiten, telkens moeten plaatsvinden op grond van overwegingen die gaan over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zij verwacht dat met de mogelijkheid om een financiële bijdrage af te kunnen dwingen, minder aanleiding ontstaat voor zogenoemde betaalplanologie. Om een financiële bijdrage af te kunnen dwingen, hoeft immers een dreigende weigering om mee te werken aan een voorgenomen initiatief niet in stelling te worden gebracht. Mogelijk bevordert de regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen een versnelling van de besluitvorming omdat gemeenten niet meer hoeven af te wachten op de uitkomsten van lange, ingewikkelde onderhandelingstrajecten met initiatiefnemers.

2.3 Verhouding overeenkomsten en beschikking bestuursrechtelijke geldschuld afdwingbare bijdrage

De gemeente kan een financiële bijdrage publiekrechtelijk innen bij de beschikking waarin ook de kostenverhaalsbijdrage wordt opgelegd. Dit betekent dat het publiekrechtelijk verhalen van financiële bijdragen alleen aan de orde is als ook het kostenverhaal publiekrechtelijk is geregeld (in het omgevingsplan, het projectbesluit of een door de gemeente verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit). Het publiekrechtelijk verhalen van kosten op grond van de regeling kostenverhaal betreft een uitzondering, omdat ongeveer 95% van het kostenverhaal privaatrechtelijk plaatsvindt.

Het afdwingen van een financiële bijdrage is niet mogelijk als na het sluiten van de overeenkomst een regeling voor het verhalen van publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen in het omgevingsplan wordt opgenomen. Deze systematiek brengt met zich dat initiatiefnemers aan een gesloten overeenkomst zekerheid kunnen ontlenen over het verschuldigde totaal aan kosten en financiële bijdragen.

Er is een theoretische mogelijkheid dat partijen geen (anterieure of posterieure) afspraken maken over kostenverhaal er is dan publiekrechtelijk kostenverhaal maar dat partijen wel met elkaar contracteren over een financiële bijdrage op grond van artikel 13.22 van de Omgevingswet. In dat geval wordt de kostenverhaalsbijdrage opgelegd via de kostenverhaalsbeschikking. Een financiële bijdrage waarover een overeenkomst op basis van artikel 13.22 van de Omgevingswet is gesloten, kan bij die beschikking niet (nog eens) geïnd worden.⁹ Die financiële bijdrage geldt dan als anderszins verzekerd.¹⁰

⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 133, nr. 5.

⁹ Artikel 13.24, aanhef en onder c, van de Omgevingswet.

¹⁰ Van een anderszins verzekerde bijdrage is geen sprake als de overeenkomst specifiek voorziet in een financiële bijdrage die onder artikel 13.23 van de Omgevingswet niet kan worden verhaald. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als er afspraken in de overeenkomst zijn gemaakt over ontwikkelingen die niet in dit besluit zijn aangewezen.



3. Toepassing en afbakening

3.1. *Bouwactiviteiten*

Financiële bijdragen kunnen alleen verlangd worden bij aangewezen bouwactiviteiten. Dit zijn dezelfde bouwactiviteiten als die waarvoor kostenverhaal verplicht is gesteld en die via het voorgenomen Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet zijn aangewezen in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit.

Het gaat hier om bouwactiviteiten voor het realiseren van gebouwen zoals woningen en kantoren. Op initiatiefnemers van andere activiteiten, bijvoorbeeld de aanleg van infrastructuur, kunnen geen financiële bijdragen verhaald worden op grond van artikel 13.23 van de Omgevingswet. De verwijzing in artikel 13.23 naar artikel 13.11 van de Omgevingswet houdt tevens in dat geen financiële bijdragen afgedwongen kunnen worden voor bestaande, reeds toegelaten activiteiten.

3.2. *Functionele samenhang en relatie met omgevingsvisie en programma*

De financiële bijdrage kan slechts worden verhaald als tussen de bouwactiviteit van een initiatiefnemer en de ontwikkeling waarvoor een financiële bijdrage verhaald wordt, een functionele samenhang bestaat (artikel 13.23, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet).

Functionele samenhang bestaat in de eerste plaats als de bouwlocaties en beoogde ontwikkelingen grosso modo binnen een gemeente dezelfde functie hebben of zullen hebben. Daarbij gaat het om de functie van het bouwwerk of gebouw na uitvoering van de bouwactiviteit. Gedacht kan worden aan de relatie tussen een woningbouwlocatie en een financiële bijdrage voor sociale woningbouw, of aan het ontwikkelen van een nieuw bedrijventerrein en het opknappen van een bestaand bedrijventerrein. In een omgevingsvisie of programma kan een onderbouwing voor de functionele samenhang worden vastgelegd, waarbij voor dezelfde functie samenhangend beleid voor de gemeente wordt opgenomen, zoals beleid om te voldoen aan gemeentelijke woningbouwopgave dat van toepassing is op nieuwe woningbouwlocaties.

Daarnaast bestaat er functionele samenhang als de (woning)bouwlocatie profijt heeft van de ontwikkeling. Hierbij heeft een activiteit objectief gezien voordeel van de beoogde ontwikkeling of maatregelen die daarbij zijn voorzien, in die zin dat voor die activiteit de kwaliteit van de fysieke leefomgeving verbetert. Dit is het geval als ontwikkelingen op (boven)gemeentelijke schaal voorzien in of bijdragen aan een aantrekkelijker woon- en leefklimaat, of vestigings- en ondernemingsklimaat. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de herinrichting van een stadspark. Een nieuwe (inbreidings-)locatie heeft belang bij de herinrichting van het stadspark, als daarmee die locatie aantrekkelijker wordt om te wonen. De geografische ligging van de ontwikkeling en maatregelen ten opzichte van de activiteit kunnen een rol spelen bij de vraag of een activiteit objectief gezien profiteert.

Het criterium 'functionele samenhang' houdt niet in dat een beoogde ontwikkeling noodzakelijk moet zijn voor het kunnen functioneren van de bouwlocatie. Als geur- of geluidcirkels belemmeren dat een locatie ontwikkeld kan worden, dan kunnen de geur- of geluidbronnen worden weggenomen en de kosten hiervoor verhaald worden op grond van de regeling kostenverhaal. Functionele samenhang ziet ook niet op compensatie. Als door het toestaan van bouwactiviteiten natuurwaarden, groen- en watervoorzieningen verloren gaan, dan kunnen de kosten voor noodzakelijke compensatie verhaald worden op grond van de regeling kostenverhaal.

In een omgevingsvisie of programma kan voor de locatie waar de activiteit wordt verricht een onderbouwing van de functionele samenhang worden vastgelegd.

3.3. *Niet anderszins verzekerd*

Op grond van de regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen in de Omgevingswet, mag de bijdrage niet worden verhaald als de gehele bekostiging van de ontwikkelingen anderszins verzekerd is (artikel 13.23, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet). Als een ontwikkeling op andere wijze bekostigd wordt, mag het instrument dus niet ingezet worden. Denk bijvoorbeeld aan kostenverhaal, heffingen, belastingen of gebruikersbijdragen. In de toelichting van de artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet is bedoeld dat er niet meer kosten verhaald mogen worden dan er gemaakt worden. Als de aangewezen ontwikkeling in het omgevingsplan waarvoor financiële bijdragen worden verlangd, niet langer op de beleidsagenda staat, dan vergt dit dat die financiële bijdragen dan niet meer verhaald kunnen worden. In dat geval is een actualisatie van het omgevingsplan wenselijk.



3.4. Beperking hoogte bijdrage

Een financiële bijdrage door een activiteit mag niet hoger zijn dan de opbrengsten, verminderd met de inbrengwaarde van de gronden, of de waardevermeerdering van de locatie die ontstaat als gevolg van een nieuwe toegedeelde functie die bouwactiviteiten mogelijk maakt.¹¹ Omdat toepassing van de regeling kostenverhaal wettelijk verplicht is gesteld, gaat het hier om datgene wat overblijft nadat het kostenverhaal is toegepast. Dat volgt uit de systematiek van afdeling 13.6 in combinatie met artikel 13.23, derde lid, van de Omgevingswet. Het niet kunnen betalen van een op grond van het omgevingsplan te verhalen financiële bijdrage kan geen reden zijn om medewerking aan een nieuwe activiteit te weigeren..

Een financiële bijdrage als bedoeld in artikel 13.23 van de Omgevingswet wordt vastgesteld bij de kostenverhaalsbeschikking als bedoeld in artikel 13.18, eerste lid, van de Omgevingswet.¹² Op grond van deze kostenverhaalsbeschikking is snel inzichtelijk welke financiële ruimte er nog is voor het verhaal van de volgens het omgevingsplan op te leggen financiële bijdrage. Het vaststellen van die beschikking verplicht er immers al toe om de waardevermeerdering of grondopbrengsten (verminderd met de inbrengwaarde) en de kostenverhaalsbijdrage uit te rekenen. Het verschil tussen de waardevermeerdering en de kostenverhaalsbijdrage, respectievelijk de grondopbrengsten verminderd met de inbrengwaarde en de kostenverhaalsbijdrage, is de resterende waardevermeerdering respectievelijk opbrengst die overblijft.

Bij het stellen van regels in een omgevingsplan over het verhalen van financiële bijdragen zal steeds moeten worden beoordeeld wat gelet op de (markt)omstandigheden een redelijke financiële bijdrage is. Het gaat erom dat de hoogte van te verhalen financiële bijdragen in een redelijke verhouding staat tot de financiële draagkracht van de partijen die de verschillende bouwactiviteiten op de (woning)bouwlocatie gaan verrichten. Dat kan door het totaal aan te verhalen financiële bijdragen over de verschillende bouwactiviteiten te verdelen naar rato van de opbrengsten (minus de inbrengwaarde) of de waardevermeerdering van die activiteiten. Bij het omgevingsplan moet een motivering worden gegeven van de regels over het bepalen van de hoogte van de financiële bijdrage per bouwactiviteit. Dit betekent dat het verplicht stellen van de volgens artikel 13.23, derde lid, van de Omgevingswet maximaal verhaalbare bijdrage niet per definitie een redelijke bijdrage oplevert.

Bij algemene maatregel van bestuur kan de maximale hoogte van de financiële bijdrage per activiteit verder beperkt worden op grond van artikel 13.23, vierde lid, onder a, van de Omgevingswet. Die delegatiegrondslag wordt met dit besluit niet uitgewerkt (zie hierna paragraaf 5.4 'evaluatie').

4. Categorieën van ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving

Dit hoofdstuk bevat een toelichting op de categorieën ontwikkelingen die bij dit besluit worden aangewezen.

Bij het aanwijzen van categorieën van ontwikkelingen in dit besluit zijn de concrete voorbeelden die in de toelichting bij de artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet worden genoemd in overweging genomen. Uit de overleggen die zijn gevoerd (met onder meer VNG en IPO) is gebleken dat deze ontwikkelingen aansluiten bij de ontwikkelingen waarvoor in de bestaande praktijk vrijwillige financiële bijdragen overeen worden gekomen (de zogenoemde bijdrage 'ruimtelijke ontwikkeling'). Ook eerder uitgevoerd onderzoek bevestigt dat er onder de Wet ruimtelijke ordening met name financiële bijdragen worden gevraagd voor deze ontwikkelingen.¹³

In de bestaande praktijk van gebiedsontwikkeling wordt de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling veelal overeen gekomen als onderdeel van de afspraken tussen gemeente en een initiatiefnemer die in een anterieure overeenkomst worden vastgelegd. Deze afspraken worden gemaakt als een initiatiefnemer nieuwe bouwactiviteiten wil uitvoeren. Ruimte voor deze afspraken bestaat als de nieuwe bouwactiviteiten leiden tot een waardevermeerdering van de grond waarop ze zijn voorzien. De ontwikkelingen waarvoor de bijdrage worden overeengekomen, liggen in de sfeer van de gemeentelijke gebiedsontwikkeling en passen bij de bouwactiviteiten of zijn tot op zekere hoogte daaraan gerelateerd. De artikelen 13.23 en 13.24 zijn ingegeven door deze praktijk. De activiteiten naar aanleiding waarvan een bijdrage kan worden verlangd, zijn daarom beperkt tot kostenverhaalsplichtige bouwactiviteiten en

¹¹ Artikel 13.23, derde lid, van de Omgevingswet.

¹² Artikel 13.24, aanhef en onder a, van de Omgevingswet.

¹³ BVH Ruimte, Vervolgonderzoek bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen, 2014, www.omgevingswetportaal.nl; Erasmus Universiteit Rotterdam, Rapportage naar het gebruik van 6.24, eerste lid onder a Wro, 2019, https://vng.nl/files/vng/publicaties/2019/rapport_onderzoek_art-6.24-wro.pdf



omdat deze in potentie tot waardevermeerdering leiden. De ontwikkelingen waarvoor de bijdrage kan worden ingezet, sluiten aan bij de ontwikkelingen waarvoor in de bestaande praktijk geregeld bijdragen worden overeengekomen. Daarmee kan ook gebruik worden gemaakt van de systematiek waarmee de kostenverhaalbijdrage wordt verrekend en verhaald, zij het dat deze niet '1-op-1' toepasbaar is.

Hoewel de verplichte financiële bijdrage is ingegeven door de bestaande praktijk van de vrijwillige bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen, zijn aan het opleggen van de bijdrage aanvullende eisen gesteld vanwege het afdwingbare karakter van de bijdrage. Die eisen zijn opgenomen in de artikelen 13.23 en 13.24. Voor een systematisch consequente aanwijzing van categorieën ontwikkelingen die voldoen aan het wettelijk vereiste van verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, is het belangrijk om onderscheid te maken tussen ontwikkelingen en de maatregelen die nodig zijn om die ontwikkelingen te realiseren. In de voorbeelden in de toelichting bij artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet worden zowel ontwikkelingen als maatregelen genoemd. Een voorbeeld is het slopen van woningen en stallen zoals genoemd in de toelichting bij die artikelen. Dat is geen ontwikkeling en bovendien op zichzelf staand ook niet altijd een verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het kan wel een maatregel zijn in het kader van stedelijke herstructurering respectievelijk wijziging van de inrichting van het landelijk gebied. In het kader van die ontwikkelingen leidt sloop dan tot een verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Die maatregelen staan derhalve in het teken van een ontwikkeling, zoals de wijziging van de inrichting van het landelijk gebied ter verbetering van landschappelijke waarden, de aanleg van een samenhangend verkeers- en vervoersnetwerk of het realiseren van een samenhangende groenstructuur van parken. Die beoogde ontwikkelingen en de maatregelen die daar in ieder geval onder vallen zijn in dit besluit opgenomen. In de artikelsgewijze toelichting worden die categorieën van ontwikkelingen nader toegelicht.

Wat betreft het verwijderen van bebouwing in het kader van stedelijke herstructurering of wijziging van de inrichting van het landelijk gebied, wordt voor de duidelijkheid nog opgemerkt dat daarvoor te verhalen financiële bijdragen wel moeten worden besteed aan verwijdering van vrijkomende (agrarische) bebouwing waarvoor toestemming is. Het is niet de bedoeling dat financiële bijdragen worden ingezet voor de verwijdering van beschermde monumenten of de aantasting van beschermde gebieden zoals beschermde stads- en dorpsgezichten.

5. Uitvoering

5.1 Het omgevingsplan

5.1.1 Aanwijzen concrete ontwikkelingen en bijdragen

In het omgevingsplan wordt vastgelegd welke activiteiten aan welke concrete ontwikkelingen financieel moeten bijdragen (artikel 13.23, tweede lid, van de Omgevingswet). Enkel een verwijzing naar de in dit besluit opgenomen categorieën ontwikkelingen volstaat daarom niet. Bij het aanwijzen van deze ontwikkelingen in het omgevingsplan is het gelet op het uitvoeringsgerichte karakter van het omgevingsplan van belang dat ook de te treffen maatregelen concreet worden beschreven en dat een locatiespecifieke concretisering en onderbouwing daarvan wordt gegeven. Dit maakt het mogelijk om na te gaan dat een aangewezen ontwikkeling binnen een van de in dit besluit aangewezen categorieën valt. Tegen het besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan waarmee deze regels worden ingevoegd, staat rechtsbescherming open gelet op de regels die daarover in de Omgevingswet en de Awb zijn gesteld.

Voor het aanwijzen van concrete ontwikkelingen is het van belang dat uit de motivering van het omgevingsplan blijkt wat de functionele samenhang is tussen de aangewezen bouwactiviteiten en de concrete ontwikkeling. Die motivering kan op grond van artikel 13.23, vijfde lid, van de Omgevingswet mede gestoeld zijn op een omgevingsvisie of programma waarin voor de betreffende locatie waar de aangewezen bouwactiviteiten kunnen worden verricht, de functionele samenhang is onderbouwd.

In het omgevingsplan wordt bij het aanwijzen van concrete ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen worden verlangd ook de hoogte van de financiële bijdragen vastgelegd die door middel van de beschikking als bedoeld in artikel 13.18 van de Omgevingswet verhaald worden. Deze bijdragen kunnen verschillen per bouwactiviteit. Zo kan rekening worden gehouden met de financiële draagkracht van degene die een bouwactiviteit verricht. Een vrije sector-woning kan meer bijdragen dan een sociale huurwoning. Vanzelfsprekend geldt dat die bijdrage niet hoger mag zijn dan de overgebleven grondopbrengsten verminderd met de inbrengwaarde of waardevermeerdering nadat het verplichte kostenverhaal daarvan is afgetrokken, zoals beschreven in paragraaf 3.4 van deze nota van toelichting.

Uit de parlementaire geschiedenis volgt dat de regeling bedoeld is om een redelijke financiële bijdrage van initiatiefnemers van activiteiten te kunnen vragen. Naar de opvatting van de regering kan



hieraan uitvoering gegeven worden door het leggen van een relatie met het proportionaliteitsbeginsel. Daarbij gaat het om de vraag hoe de kosten voor een ontwikkeling verdeeld moeten worden over verschillende locaties nieuwbouwlocaties en de bestaande stad die functioneel samenhangen met de ontwikkeling waarvoor die kosten verhaald worden. Dit heeft tot gevolg dat die ontwikkeling niet alleen uit de financiële bijdragen op grond van artikel 13.23 van de Omgevingswet worden betaald, maar dat naar verhouding ook bestaande woningen en bedrijfspanden mee moeten betalen uit de algemene dienst van de gemeente of bijvoorbeeld via subsidies. Het gaat immers om financiële bijdragen aan ontwikkelingen zonder dat sprake is van algehele bekostiging van die ontwikkelingen vanuit initiatiefnemers.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Als een ontwikkelaar die 100 woningen realiseert een financiële bijdrage betaalt voor een ontwikkeling die ook met 900 bestaande woningen en bedrijfspanden functioneel samenhangt, dan zou een gemeente bijvoorbeeld als financiële bijdrage 10% van de kosten voor die ontwikkeling kunnen verhalen. Deze notie dient naar de opvatting van de regering meegenomen te worden bij het vaststellen van de regels over de hoogte van te verhalen financiële bijdragen in het omgevingsplan.

Eindafrekening

Op grond van dit besluit is een regeling voor eindafrekening in het omgevingsplan verplicht. In zo'n regeling voor een eindafrekening dient in ieder geval een termijn opgenomen te worden. Voor de bouwactiviteiten worden op grond van de regeling kostenverhaal al regels over de eindafrekening opgenomen in het omgevingsplan. Hierbij kan worden aangesloten. Zo kan de balans voor het desbetreffende gebied integraal opgemaakt worden. In dit besluit is verder bepaald dat met rente moet worden terugbetaald als de financiële bijdrage die voor de uitvoering van een ontwikkeling is vereist, bij de eindafrekening lager blijkt dan het bedrag dat is verhaald.

5.1.2. Publieke verantwoording en eindafrekening

Publieke verantwoording

In het omgevingsplan moeten ook regels opgenomen worden over de publieke verantwoording over de besteding van geïnde financiële bijdragen (artikel 13.23, tweede lid, van de Omgevingswet). Het gaat immers om geormerkte bedragen die alleen aan de in het omgevingsplan genoemde ontwikkelingen mogen worden besteed. Het besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (hierna: BBV) is hierop van toepassing.

De publieke verantwoording van de besteding van de financiële bijdragen kan in samenhang met de jaarstukken plaatsvinden en volgt dan de normale begrotingscyclus op basis van het BBV. De gemeente kan echter ook verslag doen in het Meerjarenprogramma gebiedsontwikkeling of in een afzonderlijke rapportage. De wijze waarop concreet uitvoering wordt gegeven aan de verantwoording moet vastgelegd worden in het omgevingsplan.

Het is gangbare praktijk dat het verslag van de besteding van de financiële bijdragen in elk geval de volgende gegevens bevat:

- de uitgaven per ontwikkeling in de verslagperiode en de daaraan voorafgaande jaren,
- de inkomsten uit financiële bijdragen in de verslagperiode en de daaraan voorafgaande jaren, en
- de inkomsten uit opbrengsten van gemeentelijke grondexploitaties in de verslagperiode en de daaraan voorafgaande jaren.

In de toelichting bij het periodiek verslag zal ook op de voortgang van de ontwikkelingen en de nog te besteden bedragen worden ingegaan.

De publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen zullen op soortgelijke wijze in de jaarstukken van de gemeente worden verwerkt als de bijdragen aan het kostenverhaal op basis van het omgevingsplan. De verslagleggingsmethodiek die de Commissie BBV voor het faciliterende grondbeleid heeft ontwikkeld, zal ook op de publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen van toepassing zijn.¹⁴ Jaarlijks zal ten behoeve van het opstellen van de balans in beeld worden gebracht:

- het bedrag van de publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen dat door de gemeente is ontvangen, maar nog niet aan ontwikkelingen is besteed, en
- het bedrag van de bestedingen aan ontwikkelingen dat uit nog te ontvangen financiële bijdragen zal worden bekostigd.

¹⁴ De Commissie BBV is voornemens in het komende jaar een nieuwe, geactualiseerde versie van de notitie grondbeleid te presenteren. Daarin zullen alle wijzigingen aan de orde komen die nodig zijn in verband met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.



Als de gemeente inkomsten uit grondexploitatie heeft gereserveerd voor uitgaven aan ontwikkelingen, dan zullen ook die op de balans worden vermeld.

5.2 Belasting van gemeentelijke grondexploitatie

In de toelichting bij het amendement is aangegeven dat het de bedoeling is dat gemeenten die publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen vragen, de eigen gemeentelijke grondexploitatie naar evenredigheid belasten. Het gaat er dan allereerst om te bepalen welke gemeentelijke grondexploitatie zullen worden belast. Daarvoor is de functionele samenhang bepalend. Uitgaande van de eis van een functionele samenhang, gaat het om gebieden die op een zelfde wijze samenhangen met de ontwikkeling als de kostenverhaalsgebieden waarbinnen die publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen worden opgelegd voor die ontwikkeling. Vervolgens zal naar de opvatting van de regering moeten worden bepaald hoe kosten naar evenredigheid worden verdeeld. Dat hangt af van de waardevermeerdering van de grond. Als het gaat om bouwactiviteiten waarbij de waarde van de grond in gelijke mate stijgt bij die bouwactiviteiten, dan acht de regering het redelijk dat die bouwactiviteiten een gelijke bijdrage betalen.

5.3 Provinciale instructieregels

De provincie kan op grond van artikel 13.13 van de Omgevingswet overeenkomsten sluiten over kostenverhaal. Op grond van artikel 13.22 van de Omgevingswet kan de provincie ook overeenkomsten sluiten over financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied. Gedeputeerde staten kunnen per beschikking op grond van artikel 13.18 van de Omgevingswet kosten verhalen voor zover bij de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voorschriften of bij het projectbesluit regels of voorschriften over kostenverhaal zijn gesteld.

Uit artikel 13.23 van de Omgevingswet volgt dat de grondslag voor het verhalen van financiële bijdragen wordt opgenomen in het omgevingsplan. In de toelichting op het amendement is weergegeven dat de financiële bijdragen worden aangewezen in het omgevingsplan en met het oog op een gestroomlijnde besluitvorming worden verhaald via de kostenverhaalsbeschikking. Hieraan ontleent de regering dat het de bedoeling is dat initiatiefnemers wat betreft publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen met één loket te maken krijgen.

Het is op grond van artikel 13.24, onder b, van de Omgevingswet niet mogelijk om een financiële bijdrage te verhalen op grond van een provinciaal projectbesluit. Een dergelijke financiële bijdrage kan ook niet opgenomen worden in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit die door gedeputeerde staten wordt verleend. Als de provincie deze instrumenten inzet dan kan zij wel afspraken maken over financiële bijdragen met initiatiefnemers op grond van artikel 13.22 Omgevingswet.

De provincie kan wel instructieregels stellen (en in een concreet geval instructies geven) over financiële bijdragen, als die regels betrekking hebben op het evenwichtig toedelen van functies aan locaties en als dit gelet op subsidiariteitsbeginsel gerechtvaardigd is. Deze instructieregels kunnen ook gaan over bepalingen in het omgevingsplan die voorzien in het verhalen van financiële bijdragen. In dat geval is het de gemeente die zorg daagt voor de inning van de financiële bijdrage via de kostenverhaalsbeschikking.

6. Evaluatie, effecten, invoering en overgangsrecht, totstandkoming

6.1 Evaluatie

De werking van dit besluit wordt vijf jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet geëvalueerd. Daartoe wordt verkend hoe een nulmeting plaats kan vinden en wordt jaarlijks bijgehouden hoe vaak van de regeling gebruik wordt gemaakt. In dat kader wordt ook gezien hoe deze nieuwe regeling zich verhoudt tot de regeling kostenverhaal (afdeling 13.6) en de mogelijkheid om te contracteren over financiële bijdragen (artikel 13.22 van de Omgevingswet).¹⁵ Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is aan dhr. Verkerk toegezegd om ook andere voorstellen in dat kader te betrekken bij de evaluatie, door de verschillende voor- en nadelen daarvan in kaart te brengen en aandacht te geven aan het privaatrechtelijk contracteren in de praktijk. Daarbij wordt ook gekeken naar de gevolgen van de uitbreiding van de activiteitenlijst bij het privaatrechtelijk contracteren over financiële bijdrage, zoals aan de Tweede Kamer is toegezegd.¹⁶ In ieder geval wordt dan nader ingegaan op de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van gebieden, de gevolgen voor de snelheid van

¹⁵ Handelingen I 2019/20, 22, item 8, p. 18

¹⁶ Kamerstukken I 2019/20, 35133, ondernummer I, bijlage.



gebiedsontwikkelingsprocessen en de rechtszekerheid. Als de evaluatie aanleiding geeft om de financiële bijdrage verdergaand te maximaliseren op grond van artikel 13.23, vierde lid, onder a, van de Omgevingswet, zoals opgenomen in de toelichting bij artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet, dan wordt dat in overweging genomen.

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet is ook gesproken over een 'hardheidsclausule' in het kader van de aanwijzing van categorieën van ontwikkelingen.¹⁷ De achtergrond daarvan is dat er altijd onvoorziene omstandigheden aanwezig kunnen zijn, die nopen tot het afdwingen van een financiële bijdrage op grond van het omgevingsplan voor een ontwikkeling die niet als zodanig is aangewezen in het onderhavige besluit. De artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet bevatten geen hardheidsclausule en ook geen delegatiegrondslag om een hardheidsclausule op te nemen. Bovendien acht de regering in dit geval zo'n hardheidsclausule in strijd met de rechtszekerheid van partijen. Als uit de evaluatie blijkt dat de aangewezen categorieën van ontwikkelingen te beperkt zijn, dan kan overwogen worden om de lijst met aangewezen categorieën van ontwikkelingen uit te breiden.

6.2 Gevolgen voor informatievoorziening en de verwerking van persoonsgegevens

De Omgevingswet voorziet in een digitaal stelsel van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving, het Digitaal Stelsel Omgevingswet (hierna: DSO). Er is een landelijke voorziening die onder meer voorziet in de elektronische ontsluiting van informatie. In artikel 20.26 van de Omgevingswet is een grondslag opgenomen op basis waarvan bij algemene maatregel van bestuur informatie kan worden aangewezen die beschikbaar wordt gesteld voor elektronische ontsluiting via de landelijke voorziening. Het DSO wordt stapsgewijs ontwikkeld. Dat geldt ook voor de set van besluiten en rechtsfiguren die via de landelijke voorziening DSO worden ontsloten. Bij inwerkingtreding wordt (informatie uit) de omgevingsvisie, de omgevingsverordening, de waterschapsverordening, het omgevingsplan en de Omgevingsregeling via de landelijke voorziening DSO ontsloten. Dat betekent dat ook regels over financiële bijdragen die in het omgevingsplan worden opgenomen of als instructieregels in de omgevingsverordening worden opgenomen, ontsloten worden via de landelijke voorziening DSO. Voor wat betreft de verwerking van persoonsgegevens is het regime van toepassing zoals opgenomen in paragraaf 14.3 van het Omgevingsbesluit via het Invoeringsbesluit Omgevingswet op grond van afdeling 2.5.3 van de Omgevingswet.

6.3 Financiële effecten

De regeling publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen in de artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet heeft een financieel effect op de initiatiefnemers van de in het Omgevingsbesluit via het voorgenomen Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet aangewezen bouwactiviteiten (bijvoorbeeld het bouwen van woningen en kantoren). Het financiële effect wordt in hoofdzaak veroorzaakt door deze artikelen en niet door dit besluit. Het betreft hier een nieuwe regeling waarvan op voorhand nog onduidelijk is of en hoe gemeenten deze nieuwe bevoegdheid gaan inzetten. Dat bepaalt in grote mate het financiële effect van deze regeling. Bij de evaluatie van deze regeling wordt ook kwantitatief ingegaan op de financiële effecten daarvan. Hieronder wordt wel alvast een kwalitatieve inschatting van het financiële effect gemaakt.

Het financiële effect van beide artikelen betreft geen regeldruk maar het gaat om zogenoemde 'financiële kosten' voor initiatiefnemers. Wanneer gemeenten ertoe over gaan de bedoelde bijdrage te verlangen, vormen deze een extra opbrengst voor gemeenten en een extra last voor initiatiefnemers. De mogelijke omvang van de effecten wordt ingekaderd door de in de beide artikelen opgenomen voorwaarden. Zo worden categorieën aangewezen waarvoor via het omgevingsplan financiële bijdragen van initiatiefnemers publiekrechtelijk kunnen worden afgedwongen. Hierbij wordt aangesloten bij de bestaande praktijk waar voor dezelfde categorieën nu ook vrijwillig bijdragen voor gevraagd worden. In veel gevallen komen gemeente en initiatiefnemer tot een afspraak daarover. In die gevallen kan de publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage niet opgelegd worden op grond van artikel 13.24 van de Omgevingswet, wat niet wegneemt dat het bestaan van de mogelijkheid tot een publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage effect heeft op de afspraken die gemeenten met initiatiefnemers kan overeenkomen (een zogeheten reflexwerking). Daarnaast heeft deze regeling alleen effect op zogeheten winstlocaties. Dat zijn locaties waar er meer opbrengsten zijn dan kosten. Artikel 13.23 van de Omgevingswet voegt daaraan toe dat een financiële bijdrage enkel gevraagd mag worden als een initiatiefnemer nog opbrengst over heeft nadat de kostenverhaalsbijdrage daarvan is afgetrokken.

¹⁷ Handelingen I 2019/20, 22, item 8, p. 17



6.4 Gevolgen rechtspraak

De regering verwacht als gevolg van dit wijzigingsbesluit geen substantiële wijzigingen in het aantal zaken en/of de complexiteit daarvan ten opzichte van de eerdere werklastberekening voor het totale stelsel. Dat heeft ermee te maken dat 95% van de kosten op grond van artikel 13.11 van de Omgevingswet contractueel verhaald worden. In die gevallen kan de publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage op grond van artikel 13.23 van de Omgevingswet niet verlangd worden. Als gevolg van de vereenvoudigingen die met kostenverhaal doorgevoerd worden kan dit percentage afnemen waardoor in meer gevallen de kosten publiekrechtelijk verhaald worden. De reden hiervan is dat het door die vereenvoudigingen aantrekkelijker wordt om die kosten op grond van het omgevingsplan te verhalen. Daarbij moet worden bedacht dat het al dan niet sluiten van een overeenkomst van veel meer omstandigheden afhankelijk is dan alleen de huidige complexiteit van het kostenverhaal. Die eventuele toename in het publiekrechtelijk kostenverhaal kan ertoe leiden dat er in meer gevallen een publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage op grond van artikel 13.23 van de Omgevingswet via het omgevingsplan verhaald wordt. Dat zal mogelijk tot een kleine stijging van het aantal zaken kunnen leiden, maar dit zal geen substantieel effect opleveren ten opzichte van de eerdere werklastberekening.

6.5 Invoering en overgangsrecht

De implementatie van dit besluit is een onderdeel van het brede implementatietraject van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Aangesloten wordt bij het specifieke onderdeel van het implementatieprogramma dat is ontwikkeld voor het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet. Onder andere wordt gedacht aan het opstellen van een handreiking voor het werken met financiële bijdragen.

Er is geen overgangsrecht nodig voor het kunnen invoeren van de regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen in afdeling 13.7 van de Omgevingswet.

6.6 De inbreng van externe partijen bij de totstandkoming van de regeling

Consultatiereacties en adviezen

Consultatie over dit besluit heeft van 9 juni tot en met 7 juli 2020 plaatsgevonden. In totaal zijn van 7 organisaties en partijen reacties ontvangen. Hieronder volgt een overzicht van de reacties en de verwerking in het besluit of de daarbij behorende nota van toelichting.

De volgende organisaties en partijen hebben gereageerd:

- De Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG)
- Het Interprovinciaal Overleg (IPO)
- De Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM)
- De gemeente Katwijk
- Adviesbureau Metafoor
- Anoniem
- Reizigersorganisatie Rover

Tijdens de consultatieperiode is er ook advies gevraagd van verschillende adviesinstanties. De Raad voor de Rechtspraak, de Autoriteit Persoonsgegevens en het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) hebben geen aanleiding gezien voor het geven van een inhoudelijk advies. De Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) is om een reactie gevraagd over het besluit. Hierop heeft de voorzitter van de ABRvS gereageerd met betrekking tot punten die voor de rechtspleging en de rechtsbescherming van belang zijn. In hoofdlijnen had het advies betrekking op de aanwijzing van de categorieën van ontwikkelingen, de uitleg van het wettelijk criterium functionele samenhang, de samenhang tussen de regeling kostenverhaal en deze regeling en het ontbreken van een eindafrekening.

Uit de reacties en adviezen kan afgeleid worden dat er in de praktijk veel vragen leven over de uitleg en toepassing van de wettelijke regeling in de artikelen 13.23 en 13.24 van de Omgevingswet. Mede om die reden is ervoor gekozen om in het algemeen deel van de toelichting van dit besluit daar uitvoerig op in te gaan.

De reacties en de adviezen geven geen aanleiding om de aangewezen categorieën van ontwikkelingen te wijzigen. Het verzoek van de gemeente Katwijk om ook maatschappelijke en culturele voorzieningen als activiteit aan te wijzen, is niet gehonoreerd omdat dit buiten de wettelijke delegatiegrondslag valt. Wel is de artikelsgewijze toelichting op een aantal onderdelen verduidelijkt en gepreciseerd, met name wat betreft de categorie 'natuur' zoals opgenomen in het voorgestelde artikel 8.21, eerste lid, onder b, van het Omgevingsbesluit. Naar aanleiding van de reactie van reizigersorganisatie Rover is daarnaast



in de artikelsgewijze toelichting bij de categorie 'infrastructuur' opgenomen dat het ook om de aanpassing en wijziging van wegen kan gaan. De anonieme reactie heeft aanleiding gegeven om de artikelsgewijze toelichting op de categorie 'sociale woningbouw' te verduidelijken. Mede naar aanleiding van de reactie van de voorzitter van de ABRvS is in de toelichting verduidelijkt dat gemeenten bij de vormgeving van regels in het omgevingsplan over financiële bijdragen niet kunnen volstaan met het overnemen van één of meer categorieën uit dit besluit, maar concreet moeten aanwijzen voor welke ontwikkelingen een financiële bijdrage wordt verlangd. Tegen het verplicht stellen van financiële bijdragen voor die ontwikkeling in het omgevingsplan staat rechtsbescherming open.

VNG, IPO en adviesbureau Metafoor hebben aangegeven de relatie tussen de regeling kostenverhaal en de regeling voor de publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdrage onduidelijk te vinden. In reactie daarop en ter verwerking van de reactie van de voorzitter van de ABRvS is in artikel 8.21 een tweede lid toegevoegd, waarin het onderscheid tussen beide regelingen wordt verduidelijkt.

De NEPROM en adviesbureau Metafoor wensten verduidelijking van de invulling van het begrip 'functionele samenhang'. Mede naar aanleiding van deze reactie is de uitleg van dit begrip gepreciseerd in de nota van toelichting. Daarmee is tevens de reactie van de voorzitter van de ABRvS verwerkt, waarin hij ook vraagt om verduidelijking op dit punt. Daarnaast verzoekt de NEPROM andere om het proportionaliteitsbeginsel te verwerken in het besluit en vast te leggen dat tot het verlangen van de bijdrage alleen in uitzonderlijke gevallen mag worden overgegaan. Voor een behoedzaam en verantwoord gebruik van de bevoegdheid is het volgens de NEPROM noodzakelijk dat het besluit voorziet in een 'bezweringsformule'. Artikel 13.23 en artikel 13.24 van de Omgevingswet bieden echter geen ruimte voor het stellen van dergelijke beperkende regels in dit besluit. De delegatiegrondslagen in deze artikelen voorzien alleen in de mogelijkheid om categorieën van ontwikkelingen aan te wijzen, regels te stellen over de eindafrekening en regels over de afbakening van de hoogte van de financiële bijdrage. Volgens de toelichting op het amendement, wordt een afbakening van de hoogte van de bijdrage overwogen als uit de evaluatie van de regeling blijkt dat een afbakening noodzakelijk is. De evaluatie van de regeling is onderdeel van de evaluatie van de Omgevingswet. Verder is de regering van mening dat de eisen en waarborgen die in de regeling zijn opgenomen, leiden tot een verantwoord gebruik van de regeling door gemeenten. Wel is naar aanleiding van de reactie van de voorzitter van de ABRvS besloten om een bepaling op te nemen die gemeenten verplicht een regeling voor de eindafrekening op te nemen in het omgevingsplan. Dat biedt initiatiefnemers meer zekerheid op een recht om terugbetaling indien de financiële bijdragen niet besteed worden aan de ontwikkelingen waarvoor ze zijn verhaald.

De andere consultatiereacties hebben geen aanleiding gegeven tot het aanpassing van de nota van toelichting. Wel zijn nog enkele opmerkingen van de voorzitter van de ABRvS meegenomen ter verbetering van de toelichting van het besluit, bijvoorbeeld van welke initiatiefnemers een bijdrage op grond van artikel 13.23 van de Omgevingswet kan worden verlangd.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel I (wijzigingen Omgevingsbesluit)

Onderdeel A

Wijziging artikel 1.1a

Het eerste lid van artikel 1.1a Ob is aangevuld met de grondslagen van de artikelen die via dit besluit zijn toegevoegd. Zo wordt een completer overzicht gegeven van de grondslagen van het Ob en wordt de kenbaarheid en vindbaarheid daarvan vergroot.

Onderdeel B

Nieuw artikel 8.21 (categorieën ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald) [artikel 13.23, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Aan het Omgevingsbesluit wordt een nieuw artikel 8.21 toegevoegd. Hiermee worden de categorieën ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, bedoeld in artikel 13.23, eerste lid, van de Omgevingswet, aangewezen. Hiermee wordt het mogelijk om in een omgevingsplan te bepalen dat een financiële bijdrage wordt verhaald voor een ontwikkeling die binnen de aangewezen categorieën valt. De categorieën zijn in artikel 8.21 omschreven als de aanleg (of wijziging) van bepaalde gebieden of voorzieningen, of als ingreep in de fysieke leefomgeving met het oog op een



bepaald doel. In het laatste geval zijn de maatregelen in de fysieke leefomgeving die onder de categorie kunnen worden begrepen niet specifiek voorgeschreven. Maatregelen vallen echter alleen onder een aangewezen categorie voor zover ze met het oog op het in die categorie omschreven doel worden getroffen.

Onder a

Als categorie ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving geldt allereerst de wijziging van de inrichting van het landelijk gebied met het oog op verbetering van landschappelijke waarden. Landschappelijke waarden zijn een element van omgevingskwaliteit en vallen daarmee onder het toepassingsbereik en het belangenkader van de wet (zie de artikelen 1.3, onder a, en 2.1, derde lid, van de wet). Het kan bij de wijziging van de inrichting van het landelijk gebied gaan om maatregelen voor het verbeteren van de structuur van de landbouw en de kwaliteit van landschappen. Een voorbeeld daarvan is het herstel van bijzondere provinciale landschappen door combinaties van maatregelen op het gebied van onder meer waterbeheer, zoals beekherstel waarmee beken hun natuurlijke loop terugkrijgen, en landinrichting.

De aanwijzing van de categorie wijziging van de inrichting van het landelijk gebied door onder meer het verwijderen van vrijkomende agrarische bebouwing, staat los van de uiteindelijke toestemming om een gebouw te mogen slopen, bijvoorbeeld een monumentaal gebouw. Alleen als vrijkomende agrarische bebouwing gesloopt mag worden voor de realisatie van een aangewezen ontwikkeling, kunnen hiervoor financiële bijdragen verhaald worden.

Onder b

Financiële bijdragen kunnen worden gevraagd voor maatregelen in de fysieke leefomgeving in het kader van de aanleg of wijziging van gebieden die ter bescherming van de natuur zijn aangewezen, of het herstel van dier- en plantensoorten die van nature in Nederland in het wild voorkomen. Het aanleggen of wijzigen van gebieden ter bescherming van de natuur kan de natuurgebieden en landschappen betreffen die op grond van artikel 2.44 van de wet door het Rijk of de provincies zijn aangewezen, maar ook natuurgebieden die gemeenten zelf in een omgevingsplan aanwijzen. Maatregelen in het kader van herstel van dier- en plantensoorten zullen moeten zijn voorzien in een omgevingsvisie of programma, waarin wordt aangeduid in welk gebied de maatregelen zullen worden getroffen. Gedacht kan worden aan maatregelen in bijvoorbeeld het Natuurnetwerk Nederland, maar ook in Natura 2000-gebieden of andere gebieden met belangrijke natuurwaarden. In veel gevallen is de provincie voor het beheer en bescherming van die gebieden het bevoegd gezag. Ook op gemeentelijk niveau kunnen er inspanningen worden verricht ter verbetering van de natuur, zoals het aanleggen van bijenlandschappen met voldoende voedsel- en nestelgelegenheden of gevarieerd groen voor een rijk dieren- en insectenleven. Meer specifiek kan het ook gaan om de aanleg van vistrappen en vispassages. Dat zijn waterbouwkundige kunstwerken die als doel hebben vissen toegang te geven tot een door een dijk, dam, stuw of sluis ontoegankelijk geworden achterland. Het doel van vistrappen is bescherming van diersoorten. Op eenzelfde wijze kunnen financiële bijdragen worden verhaald voor maatregelen als de aanleg van faunapassages, het creëren van overloopgebieden, natuurvriendelijke oevers, herinrichting van bermen of het herstellen van houtwallen, als deze zijn voorzien in een omgevingsvisie of programma waarin ook het gebied waar de maatregelen zullen worden getroffen concreet is aangeduid.

Onder c

Bij de categorie aanleg van infrastructuur moet het gaan om verkeers- en openbaar vervoersnetwerken van gemeentelijk of regionaal belang. Hierbij kan worden gedacht aan de aanleg van infrastructuur die niet noodzakelijk is voor de activiteiten waaraan een financiële bijdrage worden opgelegd en die daardoor niet onder het kostenverhaal kan worden gebracht, maar waarmee de bereikbaarheid en het woon- en leefklimaat in het kostenverhaalgebied wel wordt verbeterd. Ook kan het gaan om aanpassing of wijziging van infrastructuur, bijvoorbeeld voor het vergroten van de capaciteit.

Onder d

Het beleid van provincies en gemeenten is er in het algemeen op gericht om samenhang aan te brengen tussen recreatievoorzieningen. Daartoe wordt in omgevingsvisies of omgevingsplannen een groenstructuur opgenomen. In de groenstructuur zijn de gebieden, waaronder parken, opgenomen waar groen of groene recreatie voorop staat. Dit moet bijdragen aan een gevarieerd aanbod van voorzieningen. Daarnaast wordt samenhang aangebracht door recreatievoorzieningen onderling te verbinden via fiets- en wandelpaden. De verplichte financiële bijdragen kunnen worden gebruikt voor het aanpassen van bestaande voorzieningen en de aanleg van nieuwe voorzieningen die onderdeel uitmaken van de regionale of gemeentelijke groenstructuur.



Onder e

Steden en dorpen willen aantrekkelijk zijn om in te wonen. Een evenwichtige samenstelling van de woningvoorraad in de gemeente is belangrijk voor het woon- en leefklimaat in die gemeente. Het aanbod aan en de variatie van woningen in verschillende prijsklassen is daarvoor belangrijk.

In een gemeentelijke woonvisie worden in veel gevallen streefpercentages opgenomen voor het aantal woningen voor sociale huur, middeninkomens en vrije sector om voldoende beschikbaarheid van die woningen te realiseren. Die percentages kunnen in het omgevingsplan worden vastgelegd. Niet in alle te ontwikkelen gebieden zijn die percentages te realiseren. Dat speelt met name bij sociale huurwoningen. Dat heeft er onder andere mee te maken dat sociale woningbouw een stempel drukt op de betaalbaarheid van de gebiedsontwikkeling en de te realiseren kwaliteit van de openbare ruimte. Om een dergelijke ontwikkeling toch mogelijk te maken met behoud van kwaliteit van de openbare ruimte, kan ervoor worden gekozen om op die locatie minder sociale woningen te realiseren. Categorie e maakt het mogelijk om van ontwikkelende partijen van vrijesectorwoningen in gebieden waar minder sociale woningen worden gerealiseerd dan het streefpercentage, een financiële bijdrage te vragen waarmee in andere gebieden meer sociale woningen kunnen worden gerealiseerd dan het streefpercentage voorschrijft. Zo kan het opnemen van deze categorie bijdragen aan het bereiken van een goede woonruimteverdeling en een kwalitatief hoogwaardig woon- en leefklimaat.

Om in het omgevingsplan bouwactiviteiten tot een financiële bijdrage voor sociale woningbouw op een andere locatie te kunnen verplichten, is vereist dat het omgevingsplan de beoogde sociale huur- of koopwoningen specifiek toelaat of regels bevat op grond waarvan op een woningbouwlocatie een verplicht deel van de woningen in de categorieën sociale huur of koop moet worden gerealiseerd (artikel 5.161c Bkl). Als het omgevingsplan hierin nog niet voorziet, zijn financiële bijdragen mogelijk als de sociale woningbouw voor de beoogde locatie in een programma is opgenomen.

Een tweede vereiste is dat het op een andere locatie realiseren van de sociale huur- of koopwoningen ertoe leidt dat op die locatie een tekort ontstaat of een reeds bestaand tekort hoger uitvalt. Als de sociale huur- en koopwoningen worden gebouwd op gronden van particuliere eigenaren zal dit zich voordoen als de op grond van artikel 13.11 van de wet verplicht te verhalen kosten hoger zijn dan de opbrengsten van de gronden. Als de gemeente zelf eigenaar is van de gronden zal dit zich voordoen als het realiseren van een hoger aandeel sociale woningen dan het gemeentelijk streefpercentage leidt tot een verlies of een hoger verlies op de verkoop van gemeentegrond.

Onder f

Het doel van stedelijke herstructurering is het woon- en leefklimaat in oude wijken of gebieden met leegstandsproblemen te verbeteren, bijvoorbeeld door het slopen van woningen, het aanpassen van wegen en het aanleggen van openbaar vervoersvoorzieningen. Hierbij is van belang dat het bij herstructurering niet alleen gaat om het realiseren van andere functies in een gebied, het kan ook gaan om modernisering van gebieden. Als instrument om herstructurering te realiseren kan een programma worden gebruikt, als opvolger van het voorheen vast te stellen herstructureringsplan. Voor de motivering voor het verplicht stellen van financiële bijdragen kan dan naar dit programma verwezen worden. Hiermee beoogt de aanwijzing van deze categorie de ontstane uitvoeringspraktijk te versterken. Opgemerkt wordt nog dat de vraag of de sloop van woningen in een gemeente onder de categorie stedelijke herstructurering valt, losstaat van de vraag of woningen, bijvoorbeeld vanwege een monumentale status, kunnen worden gesloopt. Hiertoe wordt verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel a van dit artikel.

Tweede lid

Dit lid geeft een afbakening van de in het eerste lid omschreven categorieën ontwikkelingen ten opzichte van de regeling voor kostenverhaal in afdeling 13.6 van de wet. De regeling voor kostenverhaal vormt het vertrekpunt voor het verhalen van geldbedragen voor de ontwikkeling van gebieden. Beoogd is om in artikel 8.21 categorieën ontwikkelingen aan te wijzen waarvoor de gemeente kosten maakt ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, maar waarvoor de regeling voor kostenverhaal geen verhaalsmogelijkheid biedt. Dit tweede lid geeft hieraan uiting door te bepalen dat voorzieningen en maatregelen waarvan de kosten op grond van artikel 13.11 van de wet aan activiteiten moeten worden toegerekend, niet tot de categorieën ontwikkelingen behoren waarvoor op dergelijke activiteiten een financiële bijdrage kan worden verhaald. Dit betekent dat de in artikel 8.21, eerste lid, aangewezen categorieën ontwikkelingen in principe ook maatregelen en voorzieningen kunnen omvatten die voorkomen op kostensoortenlijst in bijlage IV bij het Omgevingsbesluit. De regelingen voor kostenverhaal en publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen kunnen echter voor een concrete maatregel of voorziening niet naast elkaar op dezelfde activiteiten worden toegepast.



Dit lid heeft betrekking op de ontwikkelingen waarvoor de bevoegdheid in artikel 13.23, eerste lid, van de wet kan worden ingezet en kan niet op één lijn worden gesteld met artikel 13.24, onder d van de wet. Dat onderdeel voorkomt alleen dat de kosten voor een voorziening bij een beschikking twee keer worden verhaald (een keer via de kostenverhaalsbijdrage en een keer in de vorm van een financiële bijdrage) en dat de regeling voor publiekrechtelijk afdwingbare financiële bijdragen in plaats van de regeling voor kostenverhaal zou worden ingezet.

Een gevolg van artikel 8.21, tweede lid is dat een initiatiefnemer die via het kostenverhaal al geheel of gedeeltelijk aan een voorziening moet bijdragen, voor diezelfde voorziening niet ook nog tot een financiële bijdrage kan worden verplicht. Als een omgevingsplan op grond van artikel 13.23 van de wet dus een ontwikkeling aanwijst waarvoor op bepaalde activiteiten een financiële bijdrage wordt verhaald, zal die ontwikkeling niet kunnen bestaan uit voorzieningen of maatregelen waarvoor gelet op de PPT-criteria verplicht kosten op die activiteiten moeten worden verhaald. Dit betekent dat bekostiging van een ontwikkeling via een combinatie van kostenverhaal en financiële bijdragen alleen mogelijk is, als de kostenverhaalsbijdragen en financiële bijdragen niet door dezelfde activiteiten worden gedragen. Financiële bijdragen kunnen dus in het omgevingsplan verplicht worden gesteld voor activiteiten die niet via het kostenverhaal bijdragen aan een aangewezen ontwikkeling, zolang die ontwikkeling maar onder artikel 8.21 valt en er tussen de activiteiten en de ontwikkeling een functionele samenhang bestaat.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel er is een verbreding nodig van een bestaande verkeersweg voor onder meer de bereikbaarheid van een nieuwe woonwijk. Als de kosten die de gemeente hiervoor maakt op basis van de PPT-criteria gedeeltelijk op de nieuwe woonwijk moeten worden verhaald, kan het resterende deel dat niet via de PPT-criteria kan worden toegerekend niet ook nog worden verhaald door daarvoor financiële bijdragen te vragen. Wordt naast de wegverbreding in de gemeente echter ook een nieuwe rondweg aangelegd waarvan de kosten niet via de regeling kostenverhaal verhaalbaar zijn, dan kan dat wel een ontwikkeling zijn als bedoeld in artikel 8.21, onder c, waarvoor een financiële bijdrage op de initiatiefnemer van de bouwactiviteiten in de nieuwe woonwijk wordt verhaald.

*Nieuw artikel 8.22 (regels over eindafrekening van financiële bijdragen in omgevingsplan)
[artikel 13.23, vierde lid, onder b, van de Omgevingswet]*

Het eerste lid voorziet in de toevoeging van een regel over de eindafrekening van financiële bijdragen. Deze is van toepassing als gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid in artikel 13.23, eerste lid, van de wet om in een omgevingsplan te bepalen dat een financiële bijdrage wordt verhaald op degene die een activiteit als bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, van de wet verricht. De activiteiten waar het om gaat, zijn aangewezen in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit.

De regeling in het omgevingsplan zal regels moet bevatten over de eindafrekening van de financiële bijdragen die worden verhaald. Het gaat hier om de financiële bijdragen die via de kostenverhaalsbeschikking worden verhaald met toepassing van artikel 13.24 van de wet. Dit betekent dat artikel 8.22, eerste lid, niet verplicht tot het stellen van regels over de eindafrekening van financiële bijdragen die langs privaatrechtelijke weg worden overeengekomen, door het sluiten van een overeenkomst als bedoeld in artikel 13.22 van de wet.

In ieder geval zullen de regels een termijn moet bevatten waarbinnen eindafrekening plaatsvindt. Het ligt voor de hand deze termijn te relateren aan de verwachte looptijd van de ontwikkeling waaraan door initiatiefnemers een financiële bijdrage wordt geleverd. Is een lange looptijd voorzien, dan kan deze termijn ook inhouden dat voor het voltooien van de ontwikkeling eindafrekening op verzoek plaats kan vinden. Als de uitvoering van een aangewezen ontwikkeling van onzekere factoren afhankelijk is, kan worden geregeld dat eindafrekening in elk geval plaatsvindt als na verstrijken van een in het omgevingsplan vastgelegde termijn blijkt dat geen voortgang heeft plaatsgevonden of dat de ontwikkeling geheel of gedeeltelijk geen doorgang zal vinden.

Het tweede lid regelt dat de eindafrekening tot gevolg heeft dat met rente wordt terugbetaald als een geïnde financiële bijdrage te hoog blijkt. Hiervan is sprake als bij de eindafrekening blijkt dat de ontwikkeling minder heeft gekost dan vooraf was geraamd of dat deze niet is gerealiseerd. In dat geval is er meer betaald dan bij de eindafrekening voor de ontwikkeling nodig blijkt, en is een verplichting om met rente terug te betalen redelijk. Dit verzekert dat de initiatiefnemer geen financieel nadeel lijdt over de periode dat de gemeente over het teveel betaalde kon beschikken. Daarnaast wordt hiermee aangesloten bij de regeling voor eindafrekening bij kostenverhaal zoals die met de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet aan de Omgevingswet is toegevoegd (artikel 13.20 van de Omgevingswet).



Artikel II (inwerkingtreding)

De inwerkingtreding van dit besluit zal bij koninklijk besluit worden geregeld.

De Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,