

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Uitsluitend verzonden via internetconsultatie.nl

6 juli 2020

-

Besluit aanwijzing categorieën ontwikkelingen afdwingbare financiële bijdragen

Geachte heer, mevrouw,

Achtergrond.

Hierbij reageert de NEPROM op het concept van het besluit aanwijzing categorieën ontwikkelingen afdwingbare financiële bijdragen. De NEPROM is de brancheorganisatie voor professionele opdrachtgevers in de bouw, met als leden onder andere projectontwikkelaars, vastgoedbeleggers, woningcorporaties en ontwikkelende bouwers.

We vertegenwoordigen verschillende bloedgroepen. Onze leden en hun partners hebben met elkaar gemeen dat zij zich dagelijks enorm inzetten om duurzame, bereikbare en betaalbare woningen (lees: gebiedsontwikkelingen) te realiseren voor een enorme groep woningzoekenden. Dat doen zij met veel betrokkenheid en enthousiasme. Zij dragen daarbij graag bij aan het realiseren van een prettig woon- en leefklimaat. Hun engagement gaat verder dan ‘de korte termijn’ en ‘het vastgoed’. Juist nu – in een periode waarin men meer aan huis gebonden is door het Coronavirus- wordt duidelijk hoe belangrijk een fijn huis in een groene omgeving en de bijdrage van onze leden daaraan belangrijk is.

De NEPROM stimuleert kennis(deling) en bewustwording op dit vlak door opleidingen, evenementen en branchebrede actieprogramma's als ‘Klimaatadaptief bouwen met de Natuur’ (KAN) te organiseren en uit te voeren.

In deze brief schetsen wij eerst waar de regeling schuurt met onderwerp ‘betaalbaar wonen’, alvorens wij de achtergrond van de regeling bespreken en concreet ingaan op de concepttekst van het voorstel zelf. Onder andere de thema's stikstof en leegstand komen in dat laatste deel aan bod.

We besteden eerst aandacht aan de beperkte parlementaire discussie die vooraf is gegaan aan het onderwerp ‘financiële bijdragen’. En de geringe aandacht die daarbij is geweest voor de consequenties voor de woningbouwproductie.

Waar wij inhoudelijk ingaan op bijvoorbeeld het leerstuk ‘functionele samenhang’ en het begrip ‘kwaliteitsverbeteringen’, doen wij concrete voorstellen om het besluit aan te passen.

Betaalbaar wonen

Belangrijkste aandachtspunten en vragen in verband met het leerstuk ‘financiële bijdragen’ zijn gelet op het maatschappelijk belang van ‘betaalbaar wonen’:

- een gedegen onderzoek naar de financiële gevolgen van de regeling ontbreekt. Wij achten het raadzaam als dat er alsnog komt. Daarbij kan onder andere ingegaan worden op de volgende punten:
- wat zijn de economische gevolgen voor de gemiddelde gebiedsontwikkeling?;
- hoe denkt u dat de regeling positief bijdraagt aan de realisatie van voldoende betaalbare woningen?;
- welke gevolgen heeft de regeling voor het gemiddelde woningbouwprogramma? Onze verwachting is dat zij dusdanig kostenverhogend uitpakt, dat er niet voldoende betaalbare woningen gebouwd kunnen worden en in het programma juist eerder voorzien moet worden in duurdere woningen om de businesscase sluitend te krijgen;
- hoe kunt u bijdragen aan het creëren van een realistisch beeld van de gemiddelde gebiedsontwikkeling en de ruimte die daarin zit voor financiële bijdragen? Wij constateren dat op dit punt regelmatig sprake is van onrealistische verwachtingen. Er groeit zelden geld aan de gemiddelde gebiedsontwikkeling. Zo simpel is het vakgebied niet;
- partners/NEPROM-leden zijn heel hard nodig om de benodigde maatschappelijke gewenste ontwikkelingen te creëren. Hoe draagt deze regeling op een positieve manier bij aan besef op dit punt? Het is een wisselwerking. Het kan geen kwestie zijn van alleen maar ‘halen’.

Achtergrond regeling

Het huidige artikel 6:24 Wro (lees: privaatrechtelijke financiële bijdragen) is in de Omgevingswet geschrapt. In de Memorie is uitgebreid gemotiveerd waarom. Vervolgens keert die in aangescherpte vorm en zonder enige redelijke vorm van overleg of onderbouwing bij Nota van Wijziging in de Aanvullingswet Grondeigendom; van nooit weggeweest. Een grotere draai is niet denkbaar.

Kortheidshalve verwijzen wij naar eerdere en uitgebreide correspondentie en standpuntuitwisseling met u en anderen hierover; meest recent bij brief d.d. 7 mei 2020 met kenmerk 202000507/JF/ny. Daarin gaven wij aan ons terug te trekken uit het traject met betrekking tot de zogenoemde plankostenscan en een handreiking over dit onderwerp omdat er te weinig met onze constructieve voorstellen is gedaan.

Tijdens het debat over de Aanvullingswet Grondeigendom geeft (destijds behandelend) Staatssecretaris Knops aan niet onwelwillend te staan tegenover het dan ingediende relevante amendement Ronnes. Dit amendement ziet op een aanvullende mogelijkheid, voor publiekrechtelijke financiële bijdragen. Een debat over het amendement heeft niet plaatsgevonden omdat de tekst

voor de stemming nog wezenlijke wijzigingen heeft ondergaan. De Eerste Kamer roerde zich op dit punt vervolgens niet.

Deze regeling voegt een heel nieuw spectrum aan mogelijkheden voor financiële bijdragen toe. Hoewel dit niet om kostenverhaal gaat, kan het niet los gezien worden van de verruimde mogelijkheden tot kostenverhaal die de Aanvullingswet Grondeigendom en bijbehorende uitgebreide kostensoortenlijst biedt. Een en ander hebben wij reeds uitgebreid toegelicht.

In deze brief staat de nadere uitwerking van het amendement Ronnes centraal. Zij bestaat uit een zogenaamde afbakening.

Behalve dat de in het amendement opgenomen mogelijkheden en opdracht daartoe **te beperkt zijn opgevat en aangewend**, ontbreken de voor ons zo noodzakelijke **toezeggingen** op het punt van evaluatie/monitoring en bereidheid tot herziening of aanvulling van het besluit als de toepassing tot een voor de markt onwerkbaar situatie leidt. De Eerste Kamer heeft voor wat betreft dat laatste punt om het meerdere verzocht. Andersom zou het mindere dan ook tot de mogelijkheden moeten behoren.

Het besluit

De voorgestelde regeling leidt tot betaalplanologie. Net als bij de ruimte-voor-ruimteregeling lokt het besluiten uit die gemeenten financieel voordeel opleveren. Kwaliteit komt daarmee op de tweede plaats te staan.

De indieners van het amendement hebben desalniettemin de volgende twee punten met betrekking tot de benodigde uitwerking concreet benoemd. Zij zijn ten onrechte niet in het concept verwerkt. Wij verzoeken u dat alsnog te doen:

1) indieners van het amendement hebben blijkens de Toelichting uitdrukkelijk alleen ‘specifieke en uitzonderlijke’ situaties voor ogen gehad, waarin het mogelijk zou moeten zijn om een financiële bijdrage af te dwingen. Dat is in (de tekst van) het concept besluit niet verwerkt of terug te vinden. Wij stellen daarom voor om de tekst van art. 8.21 als volgt aan te passen:

*“Als categorieën ontwikkelingen (...) in een omgevingsplan **in specifieke en uitzonderlijke situaties** (...);*

2) indieners van het amendement gaan er blijkens de Toelichting uitdrukkelijk vanuit dat gemeenten bij de aan- of verkoop van gronden (...), de eigen gemeentelijke grondexploitaties naar evenredigheid belasten met financiële bijdragen (...). Wij verzoeken u een artikel toe te voegen aan het besluit, waarin dit verwerkt is;

b) wij veronderstellen en stellen voor in het besluit vast te leggen dat met “categorieën ontwikkelingen ter verbeteringen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving” en alle aanverwante terminologie (begrippen als landschappelijke waarden, de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen of de verbetering van het woon- en leefklimaat bijvoorbeeld) compensatie voor door de activiteit verloren gegane kwaliteiten wordt bedoeld. Dat is namelijk waar de oorspronkelijke motie Geluk over gaat (de Wro en de rood-voor-groen regeling). Daarop borduurt het leerstuk financiële bijdragen onder de Omgevingswet immers voort.

Als het om kwaliteitsverbeteringen in het algemeen zou gaan, is iedere vorm van afbakening immers zoek en wordt het een kwestie van smaak/persoonlijke voorkeuren. Het budgettaire aspect wordt in dit besluit dan gemakshalve bij de eindgebruiker gelegd. De consument heeft geen onbeperkte financiële ruimte. Voor gemeenten wordt het een loterij zonder nieten, als het begrip zo breed opgevat dient te worden. Voor alsnog gaan wij ervan uit dat dat niet het geval is;

c) er bestaat veel onduidelijkheid over het begrip ‘functionele samenhang’. Dat is onwenselijk omdat de regeling valt of staat met de uitleg en toepassing van dit begrip. Wij veronderstellen en stellen voor in het besluit vast te leggen dat met het begrip ‘functionele samenhang’ een doelmatig en ruimtelijk verband tussen de activiteit en (categorie) ontwikkeling wordt bedoeld waaruit wezenlijk nut, absolute noodzaak en primaire behoefte van de eindgebruiker volgt. In de toelichting wordt het ‘de-eindgebruiker-moet-er-wat-aan-hebben’- criterium geïntroduceerd. Dat komt nogal arbitrair over.

Het verband moet wat ons betreft ook concreet toegelicht kunnen worden en in gelijke verhouding staan. Anders wordt het op een te groot schaalniveau gezien en is er sprake van baatafroming. Ook de indieners van het amendement spreken van een ‘**rechtstreeks verband met de ruimtelijke ontwikkeling**’ en ‘**noodzakelijke kosten**’. Zij hebben het dus strenger bedoeld dan nu in de voorgestelde AMvB uitgewerkt wordt.

Hoe dient in dit verband bijvoorbeeld omgegaan te worden met het genoemde voorbeeld van de aanleg van een voorziening waar 900 bestaande en 100 nieuwe woningen van profiteren? Hoe wordt precies voorkomen dat eigenaren van nieuwe woningen dubbel aangeslagen worden (ook via de OZB) of de bestaande woningen helemaal niet? En welke relatie is er tussen 100 nieuwe woningen en het slopen van stallen vlakbij of verderop? Die is er volgens ons alleen als die stallen heel dicht bij stonden en uitsluitend voor de woningen er van profiteren.

d) wij adviseren daarom het proportionaliteitsbeginsel te codificeren. Uit het voorbeeld op pagina 8 van de toelichting blijkt namelijk dat het niet om algehele bekostiging van nieuwe ontwikkelingen door de initiatiefnemers gaat. (100 nieuwe woningen op 900 bestaande woningen betekent 10% bijdragen, zo valt te lezen). Het moet om een bijdrage naar evenredigheid gaan. Dat zien we niet terug in de tekst.

Wij adviseren daarom aan de tekst een artikel toe te voegen waarin staat dat:

- 1) de financiële bijdragen naar evenredigheid worden opgenomen in het omgevingsplan en
- 2) in de regels van het omgevingsplan inzichtelijk wordt gemaakt hoe de financiële bijdrage naar evenredigheid wordt verhaald.

e) stikstof is ‘trending topic’. Daarom hebben de indieners het in de toelichting als voorbeeld genoemd. Welke argumenten zijn er nu om dit onderwerp onder de categorieën ontwikkelingen te schuiven? Het is nogal tegenstrijdig met de uitkomsten van het eindrapport Remkes en het kabinetstandpunt dat naar aanleiding daarvan is ingenomen, om de bouw te helpen.

NEPROM

De bouw draagt namelijk amper bij aan de uitstoot. Hooguit zeer gering in de aanlegfase. Daar wordt momenteel door marktpartijen al hard op alternatieven ingezet. Woningen worden verplicht gasloos gebouwd en het wagenpark vernieuwd en verminderd (omdat er vooral bij OV-knooppunten wordt gebouwd). Waarom en waarvoor zou er tegen deze achtergrond een financiële bijdrage ivm stikstof gevraagd moeten worden?

Welke bijdrage gaan andere sectoren leveren en hoe verhoudt zich dit tot de enorme bedragen die dezelfde eindgebruikers/belastingbetalers momenteel voor de oplossing van hetzelfde probleem betalen? Uw regering heeft hierover recent haar plannen in de vorm van een zogenoemde structurele aanpak gepresenteerd.

f) waarom komt sloop onder Artikel 8.21 sub a en sub f zo prominent aan bod? Buiten dat de indieners van het amendement het in de toelichting als voorbeeld hebben genoemd. Leegstand is een maatschappelijk probleem dat uit collectieve middelen opgelost dient te worden. Het kan niet zo zijn dat dit eenzijdig ten laste van kopers/gebruikers van nieuwbouwwoningen wordt gebracht. Op deze manier worden het bestaande beschermd en vernieuwing (lees: kwaliteitsverbeteringen) belemmerd. De consument heeft straks niets meer te kiezen als deze drempel opgeworpen wordt;

g) hoe denkt u dat de eindgebruikers van nieuwbouwwoningen de categorie ontwikkelingen in artikel 8.21 sub e (sociale woningbouw) kunnen bekostigen? Hoe denkt u het door u gewenste aantal woningen te kunnen realiseren onder deze voorwaarde? Wat verwacht u van de markt als het om betaalbaar bouwen gaat? Hoe ziet u dat in het kader van deze regeling voor zich?

Overige aandachtspunten

a) de huidige grondexploitatiewet is nooit behoorlijk geëvalueerd. Bent u met het oog op het amendement Ronnes een zogenoemde nulmeting/monitoring en evaluatie uit te voeren zodat de spreekwoordelijke vinger aan de pols gehouden wordt hoe de toepassing van de nieuwe regeling uitpakt ten opzichte van de huidige?

b) bent u bereid de categorieën ontwikkelingen waarvoor financiële bijdragen kunnen worden verhaald te beperken indien de toepassing in de praktijk daar (onderbouwd) aanleiding toe geeft volgens de NEPROM?

c) kunt u toelichten wanneer en hoe u voornemens bent om te gaan met maximering van bijdragen; conform het amendement Ronnes?

Conclusie

Wij herhalen het verzoek dat wij destijds gedaan hebben om onder leiding van het IBR aan een uniforme en goed afgebakende regeling voor financiële bijdragen te werken.

Ook in dit stadium behoort dit nog steeds tot de mogelijkheden.

Hierboven hebben wij veel concrete suggesties en wenken voor (aanpassing en uitwerking van) het besluit meegegeven. Wij zijn bereid tot nader overleg hierover, met de VNG en onder leiding van het Instituut voor Bouwrecht.

NEPROM

Wij sturen een kopie van deze brief aan de Eerste en Tweede Kamer.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping, fluid strokes that form a stylized, abstract shape.

Jan Fokkema
directeur NEPROM