

Wel of niet betalen voor planologische medewerking; het is en blijft een lastig vraagstuk

Egbert de Groot en Ron de Martines



Annotatie bij Rechtbank Noord-Holland 26 augustus 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:7116

Deze bijdrage verscheen ook in Bouwrecht (BR 2021/95)

1. Inleiding

De Wro biedt aan gemeenten de mogelijkheid om via een exploitatieplan voor in het Bro aangewezen bouwplannen exploitatiekosten te verhalen op grondeigenaren.¹ Andere bijdragen – zoals bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen – kunnen via het exploitatieplan niet worden afgedwongen. Daarover kunnen wel afspraken worden gemaakt in een anterieure overeenkomst,² maar bij een dergelijke overeenkomst is het uitgangspunt contractsvrijheid: het staat een grondeigenaar vrij om die al dan niet aan te gaan. Kan een gemeente desondanks bewerkstelligen dat een project geen doorgang kan vinden, als zij geen bijdrage ontvangt aan ruimtelijke ontwikkelingen?

2. De Afdeling bestuursrechtspraak over het weigeren van planologische medewerking als er niet wordt betaald

Een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uit 2019 biedt daarvoor een kader.³ Het draaide in die procedure om de weigering van een gemeente(raad) om een woonbestemming toe te kennen aan een recreatiewoning. De raad stelde zich op het standpunt dat de door de eigenaar gewenste bestemmingswijziging tot gevolg had dat het recreatief aanbod binnen de gemeente zou afnemen. Daarom vroeg de raad aan de eigenaar om betaling van een vereveningsbijdrage. Die zou worden gebruikt om het toeristisch-recreatief aanbod binnen de gemeente te verbeteren. Nu de eigenaar weigerde een dergelijke bijdrage te voldoen, vormde de door hem gewenste bestemmingswijziging volgens de raad een planologische verslechtering, zodat zij weigerde daaraan medewerking te verlenen. De Afdeling liet deze weigering in stand. De raad is namelijk – ook wanneer een aangewezen bouwplan ontbreekt zoals bij de functieomzetting – bevoegd om een anterieure overeenkomst te sluiten. In een dergelijke overeenkomst mag een financiële bijdrage aan een ruimtelijke ontwikkeling worden overeengekomen, mits die berust op een vastgestelde structuurvisie. Aan dat vereiste was voldaan. De gevraagde vereveningsbijdrage compenseerde het verlies van een recreatief object. De raad kon zich naar het oordeel van de Afdeling daarom in redelijkheid op het standpunt stellen dat de gewenste woonbestemming zonder betaling van een vereveningsbijdrage leidde tot een planologische verslechtering. Daarom kon de raad weigeren om een woonbestemming toe te kennen.

Het ging in de voormelde situatie in de ogen van de Afdeling derhalve om een bijdrage zonder welke geen sprake zou zijn van een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling spreekt daarom van een vereveningsbijdrage. Het komt ons voor dat dit niet zonder meer op zal gaan voor elke bijdrage aan de ruimtelijke ontwikkeling. Uitgangspunt is immers dat het betalen van de bijdrage een vrijwillige aangelegenheid is. Als het gevolg van het niet betalen is dat er geen planologische medewerking wordt verleend, kan de vraag gesteld worden: wat is daar nog vrijwillig aan? Aldus bezien moet naar wij menen een scherp onderscheid gemaakt worden tussen een vrijwillige bijdrage aan de ruimtelijke ontwikkeling en een noodzakelijke bijdrage in het kader van de ruimtelijke ordening. Deze laatste kwalificeert naar wij menen niet zozeer als bijdrage ex artikel 6.24 Wro maar veeleer als een noodzakelijke compensatiefactor in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Bij een dergelijke bijdrage is het overigens de vraag of volstaan kan worden met een afspraak in een overeenkomst. Wellicht moet de verplichting (ook) onderdeel vormen van het besluit waaraan de bijdrage is verbonden.⁴

3. De rechtbank over het weigeren van planologische medewerking als er niet wordt betaald

De onderhavige [uitspraak](#) biedt op twee onderdelen nadere handvatten voor de praktijk voor de toepassing van de uitspraak van de Afdeling voornoemd. De meest interessante overwegingen zien op de toets of de gevraagde bijdrage kan dienen om een op zichzelf negatieve ontwikkeling te 'compenseren'. De rechtbank werkt in rechtsoverweging 13.5 de hiervoor geldende toets uitdrukkelijk(er) uit.

In de uitspraak van de Afdeling leek het verband tussen de gewenste planwijziging en de gevraagde bijdrage duidelijk. De rechtbank expliciteert in rechtsoverweging 13.5 van de onderhavige uitspraak de toetsing die in dat verband moet worden uitgevoerd:

“Dit is echter naar het oordeel van de rechtbank alleen het geval als er ruimtelijke samenhang bestaat tussen de planwijziging waarvoor de financiële bijdrage wordt gevraagd enerzijds en het bestedingsdoel van de financiële bijdrage anderzijds. De gevraagde financiële bijdrage dient bestemd te zijn om een op zichzelf nadelige ruimtelijke ontwikkeling te compenseren. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan het compenseren van het onttrekken van een openbare parkeerplaats (negatieve ruimtelijke ontwikkeling), door het opleggen van de verplichting tot betaling van een bepaald bedrag aan een parkeerfonds dat als doel heeft te zorgen voor voldoende parkeerruimte (compensatie van de negatieve ruimtelijke ontwikkeling). Ook valt in dit kader te denken aan planschade. Als een gewenste ruimtelijke ontwikkeling eventueel leidt tot ruimtelijk nadeel van derden kan immers geoordeeld worden dat sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening als daar geen compensatie (door de initiatiefnemer) tegenover staat.”

De bijdrage waar de rechtbank over had te oordelen had echter niet het doel een nadelige ruimtelijke ontwikkeling te compenseren, maar had slechts tot doel om de gemeentelijke plankosten te dekken. Bovendien was überhaupt niet gebleken dat de gewenste ruimtelijke ontwikkeling (het gebruik van gronden als parkeerplaats) op zichzelf in ruimtelijke zin nadelig was. Een andere situatie dus dan de situatie waarover de Afdeling oordeelde. Dit bracht mee dat de omgevingsvergunning niet wordt geweigerd enkel omdat de ontwikkelaar geen bijdrage wilde betalen. Voor het verhaal van dergelijke kosten staat de gemeente bij niet-aangewezen bouwplannen de legesverordening ter beschikking en voor aangewezen bouwplannen daarnaast de mogelijkheid om de kosten via een exploitatieplan te verhalen. Dat is, indien er geen ruimtelijke bezwaren bestaan tegen het plan, dé aangewezen route.⁵

4. Is het plan economisch niet uitvoerbaar als niet wordt betaald?

Het college betoogde in deze procedure verder dat het plan niet financieel uitvoerbaar zou zijn zonder een overeenkomst over een bijdrage in de plankosten. Daarin gaat de rechtbank niet mee. Het vereiste van financiële uitvoerbaarheid ziet op de vraag of het project – mede gelet op de financiële positie van de ontwikkelaar – daadwerkelijk zal kunnen worden gerealiseerd. Het is daarvoor in beginsel niet relevant of de ontwikkelaar zich bereid heeft verklaard om een bijdrage te betalen in de gemeentelijke plankosten. De redenering van het college (zonder een bijdrage is het plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening, omdat het niet financieel uitvoerbaar zou zijn) wordt dus niet gevolgd.⁶

5. Les voor de praktijk

1. Kostenverhaal is niet hetzelfde als economische uitvoerbaarheid. De twee komen slechts samen als de gemeente kosten moet maken die niet anderszins verhaalbaar zijn en niet bereid is deze kosten te maken; denk bijvoorbeeld aan het aanleggen van een rotonde in het kader van een niet-aangewezen bouwplan.
2. Een bijdrage aan de ruimtelijke ontwikkeling ex [artikel 6.24 Wro](#) en een bijdrage in het kader van een goede ruimtelijke ordening zijn twee niet te verwarren zaken. De laatste kan tot gevolg hebben dat planologische medewerking wordt geweigerd, de eerste naar wij menen niet.

3. Het niet betalen van een financiële bijdrage kan alleen leiden tot planologische weigering als er zonder de bijdrage geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening (lees: compensatie kan niet worden uitgevoerd).
4. Als er kosten verhaald kunnen worden via een exploitatieplan of leges, is er geen grond planologische medewerking te weigeren.

1. Mits sprake is van een aangewezen bouwplan: zie art. 6.12 [lid 1](#) Wro en [art. 6.2.1](#) Bro.
2. [Art. 6.24](#) Wro.
3. ABRvS 28 augustus 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2950](#), [BR 2019/87](#).
4. Zie Rb. Limburg 21 juni 2017, [ECLI:NL:RBLIM:2017:5735](#).
5. Zie onder meer ABRvS 25 oktober 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1783](#), [BR 2014/5](#).
6. Zie ook ABRvS 21 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1662](#).