



# (On)toelaatbare betaalplanologie in de polder



---

 Manfred Fokkema  14 september 2021  6 minuten

---

*Analyse* Wat doe je als lokale overheid als een aanvrager van een omgevingsvergunning weigert met jouw gemeente een anterieure kostenverhaalovereenkomst te sluiten? Dan weigeren we de vergunning, zo dacht men bij de gemeente Beemster. Maar op die manier (betaal)planologie bedrijven kan niet zomaar, zo blijkt uit een uitspraak eind augustus van de Rechtbank Noord-Holland. Advocaat gebiedsontwikkeling Manfred Fokkema gaat in op de dunne scheidslijn tussen toelaatbare en ontoelaatbare betaalplanologie.

In Middenbeemster wil iemand 39 parkeerplaatsen aanleggen. Dat past alleen niet binnen het bestemmingsplan. Hoewel de gemeente Beemster

geen ruimtelijk bezwaar heeft tegen de aanleg, weigert zij wel de benodigde omgevingsvergunning. De reden? De vergunningsaanvrager is niet bereid geweest om contractuele afspraken te maken over een bijdrage aan de gemeentelijke plankosten, in dit geval de kosten van ambtelijke inzet voor vergunningverlening. Het ontbreken van dekking van die kosten is volgens de gemeente in strijd met een goede ruimtelijke ordening, en dus mag volgens haar de vergunning geweigerd worden.

## Het oordeel

Volgens de rechter had de gemeente de vergunning niet mogen weigeren. Er is namelijk geen sprake van strijd met een goede ruimtelijke ordening omdat een betaling van de gemeentelijke plankosten ontbreekt. De rechtbank stelt dat die strijd er is als de uitvoerbaarheid van een project onvoldoende is verzekerd doordat - kort gezegd - vaststaat dat het project, gelet op de financiële positie van de vergunningsaanvrager, niet daadwerkelijk zal kunnen worden gerealiseerd. In dat geval mag de vergunning wel worden geweigerd, overeenkomstig artikel 2.12 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

## De niet-verzekerde vlieger

Volgens de gemeente waren de plannen allereerst in strijd met een goede ruimtelijke ordening, want de gemeentelijke kosten waren 'niet anderszins verzekerd' via het aangaan van een anterieure grondexploitatieovereenkomst zoals bedoeld in artikel 6.24 Wet ruimtelijke ordening. Een dergelijke overeenkomst kan een gemeente sluiten met een grondeigenaar die een bouwplan wil realiseren. Het begrip bouwplan is wettelijk gedefinieerd en ziet bijvoorbeeld op de realisatie van één of meer woningen, andere hoofdgebouwen of de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m<sup>2</sup> bruto-vloeroppervlakte (artikel 6.12 Wet ruimtelijke ordening en art. 6.2.1 Besluit ruimtelijke ordening).

In een dergelijke grondexploitatieovereenkomst wordt vastgelegd dat de eigenaar gehouden is om een (exploitatie)bijdrage te betalen aan de gemeente, bijvoorbeeld ter dekking van de gemeentelijke plankosten.

Deze bijdrage kan ook betrekking hebben op andere kosten, zoals de kosten van aanleg van openbare ruimte. Als zo'n overeenkomst niet gesloten wordt, dan kan de gemeente een exploitatieplan vaststellen en haar kosten vervolgens verhalen via het opnemen van een op het exploitatieplan gebaseerd betalingsvoorschrift in de omgevingsvergunning.

Het wettelijke begrip bouwplan ziet alleen *niet* op de realisatie van parkeerplaatsen. Zodoende is er in de Beemster-kwestie geen sprake van een bouwplan als bedoeld in de wet en kan de gemeente haar kosten dus ook niet verhalen via een exploitatieplan indien er geen anterieure grondexploitatieovereenkomst is gesloten. Voor de goede orde: bij gebreke aan een bouwplan is het nog wel mogelijk om een grondexploitatieovereenkomst te sluiten, maar het is geen verplichting. Om deze redenen gaat deze eerste gemeentelijke vlieger bij de rechtbank niet op.

## De niet-uitvoerbare vlieger

De lokale overheid probeert nog een tweede vlieger op te laten. Volgens de gemeente is het project zonder een financiële bijdrage in de plankosten (financieel) niet uitvoerbaar. Ook om die reden zou er sprake zijn van strijd met een goede ruimtelijke ordening.

*“Helaas voor de gemeente vindt de rechter de twee opgelaten vliegers niet luchtwaardig”*

Helaas voor de gemeente vindt de rechter ook deze vlieger niet luchtwaardig. De rechtbank volgt de gemeente nog wel in het betoog dat er sprake kan zijn van strijd met een goede ruimtelijke ordening als de uitvoerbaarheid van een project onvoldoende is verzekerd. Maar het is de rechter (uit de door de gemeente aangehaalde literatuur en jurisprudentie) niet gebleken dat de uitvoerbaarheid van een project op

meer dan alleen de vraag ziet of het project, mede gelet op de financiële positie van de vergunningsaanvrager, daadwerkelijk kan worden gerealiseerd. Voor beantwoording van die vraag is in beginsel niet relevant of er de bereidheid is om bij te dragen in de gemeentelijke plankosten. Logisch, want uit een betalingsweigering kan als zodanig niet worden opgemaakt dat de aanvrager het project niet kan realiseren.

## Wanneer is betaalplanologie wel toelaatbaar?

In 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State uitgemaakt dat de weigering om een bijdrage te betalen voor een gewenste ruimtelijke ontwikkeling, in strijd kan zijn met een goede ruimtelijke ordening. Zodoende kon de Gelderse gemeente Oldebroek van eigenaren van een recreatiewoning verlangen dat zij voor omzetting naar een woonbestemming een contractuele vereveningsbijdrage aan de lokale overheid dienden te betalen. Met die bijdrage zou de gemeente de ruimtelijke kwaliteit elders verbeteren. De weigerachtigheid om deze vereveningsbijdrage te betalen, rechtvaardigde volgens de Raad van State de weigering van de gemeente om planologische medewerking te verlenen.



'Boerderij met erf' door A.J. van der Wal (bron: commons.wikipedia.org)

Volgens de rechtbank Noord-Holland is voor zo'n bijdrage wel vereist dat er ruimtelijke samenhang bestaat tussen enerzijds de planwijziging waarvoor de financiële bijdrage wordt gevraagd en anderzijds het bestedingsdoel van die bijdrage. De gevraagde bijdrage dient dus bestemd te zijn om een op zichzelf nadelige ruimtelijke ontwikkeling te compenseren. Volgens de rechtbank valt bijvoorbeeld te denken aan de volgende situaties, waarin de bijdrage wordt gebruikt om:

- Te compenseren voor het onttrekken van een openbare parkeerplaats, zijnde een negatieve ruimtelijke ontwikkeling
- Te zorgen voor voldoende parkeerruimte, ter compensatie van de negatieve ruimtelijke ontwikkeling
- De kosten van planschade te dekken, ter compensatie van een ruimtelijk nadeel van derden

## Terug naar De Beemster

De bijdrage die de gemeente Beemster vroeg, heeft betrekking op gemeentelijke plankosten, maar is niet bedoeld om een nadelige ruimtelijke ontwikkeling te compenseren. Ook is er geen sprake van een ruimtelijke ontwikkeling die op zichzelf in ruimtelijke zin nadelig is. Sterker nog, de gemeente had geen ruimtelijk bezwaar tegen de aanleg van de parkeerplaatsen. Daarom had de Noord-Hollandse gemeente de omgevingsvergunning niet mogen weigeren wegens strijd met een goede ruimtelijke ordening.

## *“Het blijft met betaalplanologie polderen in de praktijk”*

Alleen via een legesheffing overeenkomstig de legesverordening had de gemeente in dit geval kosten mogen verhalen. Via die weg kan de gemeente echter slechts een fractie verhalen van de werkelijke kosten aan ambtelijke inzet. Dit verklaart de sterke gemeentelijke behoefte om bij de vergunningsaanvrager aan te dringen op het (beweerdelijk moeten) aangaan van een contractuele betalingsafpraak ter vergoeding van de werkelijke kosten aan gemeentezijde.

### **Tot slot: het blijft polderen**

Met deze uitspraak wordt bevestigd dat gemeenten hun bereidheid tot medewerking aan een planologische wijziging, waartegen de gemeente geen ruimtelijk bezwaar heeft, in uitgangspunt niet afhankelijk mogen stellen van de contractuele bereidheid van een vergunningsaanvrager tot het betalen van een bijdrage aan de kosten van ambtelijke inzet.

Gemeentelijke medewerking aan een gewenste (bouw)ontwikkeling mag onder omstandigheden wel worden geweigerd, indien de aanvrager weigert een vereveningsbijdrage te betalen ter compensatie van een op zichzelf nadelige ruimtelijke ontwikkeling. De grens van het (on)toelaatbare wordt hierbij telkens getrokken door de omstandigheden van het geval. Het blijft in die zin met betaalplanologie dan ook polderen in de praktijk.

Cover: 'De Beester' door Marco (bron: flickr.com)

Delen via:  Twitter  Facebook  LinkedIn  E-mail

## Verder lezen:

19 dec 2019 De beer heet betaalplanologie

3 jun 2019 Bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen is klare wijn, maar bijsmaak dreigt

1 jul 2020 Gemeentelijke strategieën voor private bijdragen aan publieke voorzieningen

---

## Auteur



Manfred Fokkema

Advocaat project- en gebiedsontwikkeling bij Infense advocaten

[Bekijk alle artikelen](#)