

# De Kamerbrief grondbeleid en de Aanvullingswet grondeigendom

Op 25 november 2015 stuurde de minister van Infrastructuur en Milieu een brief aan de Tweede Kamer met de visie van het kabinet op het grondbeleid: de Kamerbrief grondbeleid. Met deze brief wordt de Kamer ingelicht over de ideeën die het kabinet heeft voor invulling van de zogenaamde Aanvullingswet grondeigendom. Deze wet zal opgaan in de Omgevingswet. Dit artikel is bedoeld als overzichtsartikel.

Evert Jan van Baardewijk<sup>1</sup>

Bij diverse beraadslagingen van de Tweede Kamer, onder meer in het kader van de Omgevingswet, is aandacht gevraagd voor het grondbeleid. Verschillende moties zijn aangenomen, zoals over stedelijke herverkaveling en over de vraag of de grondexploitatie-regeling in de Omgevingswet voor de uitvoeringspraktijk kan worden verbeterd. Los daarvan bestonden er al plannen om de Onteigeningswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten én een regeling voor stedelijke herverkaveling op te nemen in een Aanvullingswet grondeigendom (hierna: de Aanvullingswet) en deze regelingen aan te passen aan de systematiek van de Omgevingswet. Dergelijke en andere zaken komen aan de orde in de Kamerbrief. Deze brief gaat vergezeld van zes bijlagen:

- Eindrapportage open consultatieronde wettelijke regeling vrijwillige stedelijke herverkaveling.
- Wettelijke transactiekosten bij vrijwillige stedelijke herverkaveling.
- Evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten: onderzoek naar gebruik, effectiviteit en efficiency van de Wvg.
- Eigen grond.
- Concurrentie en keuze op de markt voor nieuwe koopwoningen.
- Grondprijsontwikkeling woningbouw: verkenning met verrekenprijzen.

Vanwege de ruimte zal ik mij in dit overzichtsartikel beperken tot aandacht voor de algemene kabinetsvisie op het grondbeleid, onteigening, voorkeursrecht, stedelijke herverkaveling en kostenverhaal. De laatste twee onderwerpen krijgen verhoudingsgewijs iets meer aandacht.

## Algemene visie op grondbeleid

De Kamerbrief constateert dat gemeenten door de crisis terughoudender zijn geworden met het voeren van actief grondbeleid. Zij hebben hun regierol sterker opgepakt door projecten stop te zetten, in tijd te faseren of voorrang te geven en door meer aandacht te besteden aan het (her)programmeren en (her)prioriteren.<sup>2</sup>

In de Kamerbrief wordt gesteld dat de huidige wetgeving voldoende instrumenten geeft voor actief grondbeleid. De minister wil het gebruik van de instrumenten vereenvoudigen door ze toegankelijker te maken en waar mogelijk te harmoniseren. Voor faciliterend grondbeleid acht de minister meer nodig. Door meer in te zetten op faciliterend grondbeleid ziet de minister meer ruimte ontstaan voor gebiedsontwikkeling door eigenaren en bewoners zelf en ook voor gemeenten om maatschappelijk gewenste ontwikkelingen te (laten) realiseren zonder zelf alle kosten te moeten dragen. De minister verwijst hierbij naar het rapport 'Grond, geld en gemeenten' van de Raad voor financiële verhoudingen van 9 juli 2015. Dit rapport gaat uit van 'faciliterend, tenzij'. Naar de mening van het kabinet past faciliterend grondbeleid goed bij het streven om meer ruimte te bieden aan initiatieven uit de markt en aan uitnodigingsplanologie.<sup>3</sup> Het kabinet wil dus vooral de mogelijkheden van faciliterend grondbeleid verbeteren. De grondbeleidskeuzes laat het kabinet over aan gemeenten zelf, maar toch wil hij wel graag het risico op 'excessen', zoals die naar voren kwamen bij de crisis, verkleinen. Daarvoor verwijst de Kamerbrief naar de wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Daarin wordt de categorie 'Niet In Exploitatie Genomen Grond' (NIEGG) geschrapt. Daarmee wordt dan duidelijker

welke grond wel en niet in ontwikkeling en in exploitatie is. De NIEGG gaat op in de balansvoorraad-groep: strategische grond en bijschrijving van kosten op deze grond is niet meer toegestaan.

## Onteigening

De Kamerbrief kondigt aan dat het kabinet een regeling zal uitwerken waarin de onteigeningsbeschikking genomen én getoetst wordt binnen de bestuursrechtelijke kolom. Een verzoek aan de Kroon is daarin niet aan de orde. Decentrale overheden krijgen (weer) zelf de besluitbevoegdheid. De nodige motivatie van het besluit moet berusten op de huidige criteria algemeen belang, noodzaak en urgentie. Het kabinet denkt aan de instelling van een onafhankelijke commissie die het bestuursorgaan formeel zal adviseren over het betreffende besluit. Tegen het besluit komt beroep open te staan op de bestuursrechter. Deze rechtsbescherming moet volgens de minister gelijkwaardig zijn aan het huidige stelsel met de Kroon. Een toetsing door de civiele rechter is niet meer aan de orde. Een besluit van de bestuursrechter, of het afzien van beroep, maakt het onteigeningsbesluit dan onherroepelijk. Dan wordt dit ingeschreven in de openbare registers.

## Voorkeursrecht

Met het oog op de Aanvullingswet speelde de vraag of het voorkeursrecht gehandhaafd zou moeten blijven. De minister heeft onderzoek laten doen naar het gebruik, de effectiviteit en de efficiency van het voorkeursrecht (hierna: het onderzoek). Daaruit volgt dat gemeenten het voorkeursrecht als een noodzakelijk sturingsinstrument beschouwen en dat een aantal marktpartijen daarentegen heeft aangegeven tegen de voortzetting van het voorkeursrecht te zijn. De minister is van



mening dat afschaffing van het voorkeursrecht te veel afbreuk zou doen aan gemeentelijke regiemogelijkheden. De Kamerbrief zegt dat het kabinet het instrument wil behouden en verwacht dat het in de praktijk een aanvullend instrument zal zijn dat selectief wordt toegepast. Via de boeg van de Aanvullingswet zal voor het voorkeursrecht in de Omgevingswet dan worden aangesloten bij de gedoogbeschikking en de onteigeningsbeschikking. De minister zal ook bezien of een betere afstemming kan worden bereikt tussen het zelfrealisatieverweer bij onteigening en bij het voorkeursrecht.<sup>4</sup>

De minister merkt op dat onder de huidige regeling het voorkeursrecht ertoe kan leiden dat een eigenaar tot 16 jaren niet vrij over zijn grond kan beschikken, hetgeen zij ongewenst acht. Met een intrekingsregeling wil de minister daar iets aan doen. Het onderzoek pleit voor de uitbreiding van de koopplicht van gemeenten wanneer een eigenaar de gronden aan de gemeente heeft aangeboden. De minister voelt hier niet voor. Zo'n (uitbreiding van de) koopplicht kan ertoe leiden dat gemeenten verplicht worden gronden aan te kopen die, nadat het recht eenmaal gevestigd is, toch niet allemaal meer nodig blijken te

zijn voor de ontwikkeling zoals die bij vestiging gedacht was. Een ander veranderepunt wat de minister betreft is dat de voorkeursrechtbeschikking al in werking zou moeten treden op de dag van publicatie en niet pas op de dag erna zoals nu het geval is.

#### **Vrijwillige stedelijke herverkaveling (VSH)**

De Kamerbrief is het meest uitgebreid over een regeling voor stedelijke herverkaveling. Begrijpelijk, want het betreft een nieuwe regeling. In diverse discussies over zo'n regeling speelde steeds de vraag of volstaan zou moeten worden met een vrijwillige variant of dat er daarnaast ook een dwangvariant zou moeten komen. Het kabinet heeft gekozen voor een vrijwillige regeling.<sup>5</sup> De minister merkt op dat dit past bij het geven van meer ruimte aan initiatiefnemers, bij ruimere mogelijkheden voor faciliterend grondbeleid en bij de verschuiving van actief naar faciliterend grondbeleid op gemeentelijk niveau.

Wanneer bestaande eigendomsverhoudingen een obstakel zijn voor het realiseren van initiatieven, losten gemeenten dit meestal op door grond en vastgoed eerst zelf aan te kopen, geschikt te maken voor nieuwbouw of herontwikkeling en dan weer door te

verkopen. De minister stelt dat VSH het voor eigenaren makkelijker maakt een en ander zelf te regelen door eigendommen onderling te ruilen.

Voor die eigenaren die niet kunnen of willen meedoen acht het kabinet onteigening het aangewezen instrument. Een gedwongen variant acht het kabinet ongewenst omdat het een grote inbreuk is op het eigendomsrecht en tot gevolg kan hebben dat private partijen gedwongen zouden worden om risico-dragend te participeren in herontwikkeling.

De Kamerbrief geeft aan dat een regeling voor VSH gebaseerd zal worden op de regeling voor ruilverkaveling bij overeenkomst in de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg).<sup>6</sup> Argument is dat gebleken is dat een vergelijkbare regeling voor stedelijke herverkaveling onmisbaar wordt geacht vanwege de zakelijke werking van de ruilakte. Ook biedt de Wilg ruimere mogelijkheden om te ruilen dan het BW. Meerdere ruilingen kunnen dan in één ruilakte worden ondergebracht. Ook wordt gedacht aan een waarborg dat onverwachte gebeurtenissen (overlijden, faillissement of verkoop) een afgesproken kavelruil niet kunnen doorkruisen. Die doorkruising zou zich makkelijker voor kunnen doen naarmate het meer ruilingen betreft en naarmate de tijd tussen ruilovereenkomsten en ruilakte langer is. Ook wordt gedacht aan een regeling voor de ruiling van appartementsrechten. In de Wilg komt dit niet voor omdat het geen eigendomsrecht maar een gebruiksrecht is. Een afzonderlijk punt van aandacht is de situatie waarin blijkt dat een eigenaar onvindbaar of onbereikbaar is. De minister zegt zulke situaties te betreuren in gevallen waarin de stedelijke herverkaveling een algemeen belang dient en ook door de gemeentewenselijk wordt geacht,<sup>7</sup> maar veronderstelt dat de bestaande regeling voor onteigening in de meeste gevallen uitkomst kan bieden. Eigenaren kunnen met de gemeente afspraken maken om na de onteigening het onroerend goed over te nemen en de kosten van onteigening te vergoeden. De Kamerbrief legt hier ook een relatie met de wijziging van het omgevingsplan en wijst op de mogelijkheid dat de gemeenteraad de locatie van het initiatief tot stedelijke herverkaveling zou kunnen aanmerken als moderniseringslocatie (artikel 4.18 Omgevingswet).

Wettelijke transactiekosten (zoals kosten van het Kadaster en van de notaris) zijn volgens het onderzoeksrapport in de bijlage van de Kamerbrief in het merendeel van de gevallen



maar beperkt van betekenis voor het wel of niet doorgaan van projecten. De minister wil nog bezien of vrijstelling van overdrachtsbelasting voldoende toegevoegde waarde heeft. Ook moet nog beoordeeld worden of dat past bij de fiscale systematiek van overdrachtsbelasting en of er staatssteunaspecten mee verbonden zijn.

### Kostenverhaal

De minister wil afstappen van de term grondexploitatie en deze vervangen door kostenverhaal. Ze heeft gemerkt dat de term grondexploitatie de suggestie kan wekken dat het gaat om situaties van actief grondbeleid. In lijn daarmee geeft de minister aan dat de regeling in de Wro gebaseerd was op het model van (fictief) actief grondbeleid waarin de gemeente alles koopt, bouwrijp maakt en weer verkoopt. Uit de 'botsproeven' is gebleken dat de bijbehorende rekensystematiek in de praktijk als complex wordt ervaren. Ze kondigt aan te onderzoeken of het bevoegd gezag een keuzemenu kan krijgen, waarin dan mogelijkheden zitten om af te zien van kostenverhaal of om toe te spitsen op de locatie. Daarbij acht de minister het denkbaar dat ervoor wordt gekozen om bij die projecten alleen de kosten voor publieke voorzieningen en niet de plankosten te verhalen.<sup>8</sup> Verder ziet ze mogelijkheden voor een eenvoudiger vorm van kostenverhaal voor individuele bouwlocaties waar geen kosten tussen locaties worden verevend.<sup>9</sup>

Een ander type verandering komt in beeld wanneer de minister komt te spreken over – wat ik in eigen termen noem – het 'aangrijpingspunt' van de betalingsplicht. Onder de Wro, en ook in de Omgevingswet, komt die plicht tot stand door het opnemen van een betalingsvoorschrift bij de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit. Nu heeft de minister van de zogenaamde 'doorbraakgroep gemeenten' de wens ontvangen om, naast de per AMvB aan te wijzen vergunningvrije bouwactiviteiten, zelf te bepalen of een vergunning nodig is. Deze mogelijkheid wordt uitgewerkt voor uitvoeringsregeling. Dat betekent dat er een ander aangrijpingspunt voor de betalingsplicht nodig is voor gevallen waarin een gemeente ervoor kiest een activiteit als niet-vergunningplichtig te beschouwen. Voor de minister komt kostenverhaal ook in beeld bij andere activiteiten dan bouwen, namelijk voor het gebruiken van bouwwerken of gronden. Als voorbeeld wordt genoemd de gebruikswijziging van een kantoor. Wanneer voor zo'n gebruikswijziging geen vergunning nodig is,

en deze wijziging zou toch voor kostenverhaal in aanmerking moeten komen, is er ook een ander aangrijpingspunt nodig dan een vergunning met een betalingsvoorschrift.

Enigszins cryptisch is de Kamerbrief over bovenplanse verevening. Deze vorm van verevening<sup>10</sup> behoort niet tot de mogelijkheden van de Omgevingswet. In de Kamerbrief spreekt de minister nu over gebiedsoverstijgende kosten en stelt ze dat de Omgevingswet het gebruik vereenvoudigt tot één regeling. Met het oog hierop kondigt ze een handreiking voor het gebruik aan.

### Volg het tempo

Zoals gezegd streeft het kabinet ernaar de Aanvullingswet op te laten gaan in de Omgevingswet. De inwerkingtreding is in 2018 gepland. Voor de Aanvullingswet en de bijbehorende uitvoeringsregeling in een AMvB is een grote snelheid van wet- en regelgeving nodig. Aan wetteksten wordt gewerkt. Deze moeten nog voor advies en toetsing naar de Raad van State. Dit alles is een ambitieus streven. Want als dit tempo niet gehaald zou worden, zou er op diverse fronten verwarring ontstaan bij de toepassing van de Omgevingswet. Bij de wijziging van wet- en regelgeving op het vlak van grondeigendom en grondbeleid zal het daarom gaan om een fors tempo. Dat geeft reden genoeg om de materie grondig te blijven volgen.

### Noten

- 1 Evert Jan van Baardewijk is senior adviseur van Metafoor Ruimtelijke Ontwikkeling.
- 2 De manier waarop de Kamerbrief de begrippen actief en faciliterend grondbeleid hanteert kan verwarrend werken. Van de Kamerbrief gaat de suggestie uit dat faciliterend grondbeleid geen financiële risico's heeft. De vaststelling van een exploitatieplan geeft bijvoorbeeld geen garantie dat alle eigenaren de gehele geboden ontwikkelpotentie benutten en de gemeente met niet-verhaalde kosten kan blijven zitten. Ook kunnen omstandigheden veranderen waardoor een eerder geraamd overschot verandert in een tekort op de exploitatieopzet, waardoor (vanwege de 'macroaftopping' van artikel 6.16 Wro) de gemeente niet alle kosten kan verhalen. Wanneer het kabinet spreekt over grotere terughoudendheid met het voeren van actief grondbeleid wordt feitelijk bedoeld op grotere terughoudendheid in de actieve grondproductie (met het lopen van bedrijfseconomische ondernemersrisico's). Ondanks het gebrek aan nuancering in de gehanteerde begrippen blijf ik in dit artikel de begrippen van de Kamerbrief volgen.
- 3 Verwezen wordt naar de memorie van toelichting bij de Omgevingswet, kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3. P. 14, 199, 275.
- 4 Het onderzoek verwoordt dit als volgt: 'Het beginsel van zelfrealisatie dient in de Wvg beter te worden verankerd door aan te sluiten bij de criteria van de onteigeningswet. Dit houdt in dat de overdracht van beschikkingmacht over gronden ook mogelijk is als deze overdracht gericht is op het realiseren van het beoogde stedenbouwkundig plan in overeenstemming met de vorm van uitvoering zoals de overheid deze voor ogen heeft.'
- 5 Bij stedelijke herverkaveling gaat het om situaties waarin een gewenste (her)ontwikkeling niet tot stand kan komen omdat de eigendomsgrenzen niet passen bij de nieuw beoogde situering van bouwkavels en eventuele (aan te passen) infrastructuur. Het is dan aan de eigenaren om tot herverkaveling te komen en de kosten daarvan onderling te verdelen. In de regel zal dit alleen tot stand komen wanneer van het resultaat voor ieder van de deelnemende eigenaren een financieel betere uitkomst te verwachten valt dan met de voortzetting van de bestaande situatie. Zou dat resultaat financieel een slechtere uitkomst geven dan komt de herverkaveling niet tot stand, tenzij de gemeente financieel bijspringt (bijvoorbeeld vanwege aanpassingen van de infrastructuur die ook in het bredere algemeen belang gewenst kunnen zijn).
- 6 Naar aanleiding van een evaluatieonderzoek naar de Wilg bereidt het kabinet de integratie van deze wet in de Omgevingswet voor.
- 7 De Kamerbrief denkt bij zulke situaties van algemeen belang aan krimp, herstructurering of transformatie.
- 8 Hier worden specifiek transformatiegebieden genoemd.
- 9 De formulering van de Kamerbrief op dit punt vind ik niet duidelijk. Dit kan geen betrekking hebben op bovenplanse verevening, want die vorm heeft in de Omgevingswet geen basis, zo volgt uit de memorie van toelichting op de Omgevingswet. Dan blijft over dat hier bedoeld zal worden op situaties waarin binnenplanse verevening niet aan de orde zal zijn. Dan hoeven bijvoorbeeld verschillen in inbrengwaarden niet ten opzichte van elkaar verevend te worden. Dit is denkbaar wanneer het gaat om planologische besluiten waarin op de gronden van één eigenaar bouwactiviteiten mogelijk worden gemaakt.
- 10 Ik doel hier op de privaatrechtelijke respectievelijk publiekrechtelijk mogelijkheden op basis van artikel 6.24 lid 1 en 6.13 lid 7 Wro.