

Vergaderjaar 2019–2020

35 133

Wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten vanwege opname in de Omgevingswet van regels over het vestigen van een voorkeursrecht, regels over onteigening, bijzondere regels voor het inrichten van gebieden en, met het oog op verschillende typen gebiedsontwikkelingen, een verdere aanpassing van de regels over kostenverhaal (Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet)

E

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 december 2019

Hierbij bied ik u, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de antwoorden aan op de vragen van de vaste commissies van Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving en voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit die zijn gesteld tijdens de behandeling van het voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet en het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de fracties over het voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet en over het ontwerp van de Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet. Uw Kamer heeft te kennen gegeven het wetsvoorstel en het ontwerp voor het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet gezamenlijk te behandelen. De antwoorden op de vragen die over het ontwerp voor het Aanvullingsbesluit zijn gesteld, treft u daarom ook in deze memorie van antwoord aan.

De regering dankt de leden van de fracties voor de gestelde vragen en de door hen getoonde belangstelling voor het wetsvoorstel en voor het ontwerp van het Aanvullingsbesluit. Zij dankt de leden van de VVD-fractie voor de waardering die zij hebben uitgesproken over het wetsvoorstel. Het voorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (Aanvullingswet grondeigendom) voorziet in de toevoeging aan de Omgevingswet van regels over het voorkeursrecht, onteigening, inrichting van het landelijk gebied en over kavelruil in het stedelijk gebied, en een verdere aanpassing van de regels over het kostenverhaal. Het wetsvoorstel voorziet daarmee in de inbouw van het bestaande grondbeleidsinstrumentarium in de Omgevingswet. Tegelijkertijd is het instrumentarium op deze onderdelen gemoderniseerd en vereenvoudigd. Verder bevat het wetsvoorstel een aantal voorstellen die bijdragen aan de verbeterdoelen van de stelselherziening van het omgevingsrecht door de mogelijkheden van het voeren van faciliterend grondbeleid te verbeteren. Genoemd kunnen worden de introductie van de regeling voor stedelijke kavelruil en de regeling voor kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling.

In het verslag hebben de leden van verschillende fracties vragen gesteld over diverse onderdelen van het wetsvoorstel. In de memorie van antwoord is de volgorde van het verslag aangehouden en zijn de vragen letterlijk aangehaald. Voor de leesbaarheid en raadpleegbaarheid van de nota zijn de vragen cursief weergegeven en genummerd, aan de hand van de indeling van het verslag. De regering hoopt dat met deze nota naar aanleiding van het verslag de gestelde vragen naar tevredenheid zijn beantwoord.

De regering ziet uit naar het vervolg van de behandeling van het wetsvoorstel.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

1. Het wetsvoorstel is door de Tweede Kamer op acht punten geamendeerd. De VVD-fractieleden hebben kennisgenomen van de in het debat of later schriftelijk aangegeven appreciatie van de regering van de afzonderlijke amendementen. Door deze aanpassingen dreigt wel het overzicht verloren te gaan.

Graag vernemen de VVD-fractieleden hoe uiteindelijk door de regering wordt aangekeken tegen het gewijzigde amendement¹ met betrekking tot een nieuwe regeling voor het publiekrechtelijk afdwingen van een financiële bijdrage ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zeker gezien het feit dat hier door betrokken partijen als NEPROM en VNG verschillend naar gekeken wordt. Hier is dan ook zeker geen sprake van beleidsneutraliteit.

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

Antwoord 1.

Terecht merken de leden van de VVD-fractie op dat het amendement Ronnes c.s. geen voortzetting is van een bestaande regeling. Met het bij nota van wijziging² voorgestelde artikel 13.22 van de Omgevingswet heeft de regering een voortzetting beoogd van de bestaande praktijk van het contracteren over bijdragen voor ruimtelijke ontwikkelingen. Deze regeling gaat uit van vrijwilligheid en contractsvrijheid. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is een amendement aangenomen dat voorziet in een afdwingbare variant van deze regeling. Zo kunnen financiële bijdragen worden gevraagd van initiatiefnemers als de bijdrage redelijk is en wordt gebruikt voor verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Ook wordt vereist dat de ontwikkeling waarvoor de bijdrage wordt gevraagd functioneel samenhangt met de bouwactiviteit die aanleiding is voor het verlangen van de bijdrage. Als de bouwactiviteit bestaat uit de bouw van een nieuwe woonwijk kan bij bijvoorbeeld een bijdrage worden gevraagd voor de aanleg of herinrichting van een stadspark. Als de bouwactiviteit bestaat uit de bouw en aanleg van een nieuw bedrijventerrein, kan bijvoorbeeld een bijdrage worden gevraagd voor het opknappen van een andere, verouderd bedrijventerrein.

Met de afbakening is naar het oordeel van de regering een goede balans gevonden tussen het belang van de financiering van de opgaven bij gebiedsontwikkeling en het belang van initiatiefnemers bij een bijdrage die redelijk is.

2a. Daarnaast vernemen de VVD-fractieleden graag hoe de regering het geamendeerde wetsvoorstel in zijn totaliteit nu waardeert gelet op de uitgangspunten en de doelstellingen van de Omgevingswet. Is er sprake van een goed evenwicht tussen beschermen en benutten?

Antwoord 2a.

Naar de mening van de regering is met het aannemen van de amendementen een goed evenwicht blijven bestaan tussen beschermen en benutten. In het wetsvoorstel manifesteert «beschermen» zich in het belang van de bescherming van eigenaren, beperkt zakelijk gerechtigden en initiatiefnemers. «Benutten» manifesteert zich in het wetsvoorstel in het algemeen belang om schaarse ruimte zo optimaal te kunnen benutten. Daartoe dient de overheid in staat te zijn om zo nodig te kunnen beschikken over de grond, kosten van gebiedsontwikkeling te kunnen verhalen op initiatiefnemers, en het grondbeleidsinstrumentarium ook in te kunnen zetten als de overheid kiest voor een meer faciliterende rol bij gebiedsontwikkelingen. Het resultaat van de amendementen is dat een goed evenwicht tussen beschermen en benutten in de zin van het wetsvoorstel blijft geborgd. Een groot deel van de amendementen geeft ook zelf blijk van de afweging tussen deze belangen.

Een voorbeeld daarvan is het amendement Regterschot c.s.³, waardoor de overheid na vijf jaar de vestiging van het voorkeursrecht moet heroverwegen als dat op grond van het omgevingsplan is gevestigd, maar de overheid – net als nu het geval is – in staat blijft om het voorkeursrecht gedurende een periode van tien jaar gevestigd te houden. Voor de regering is van belang dat eigenaren, zakelijk gerechtigden en initiatiefnemers gelijkwaardige rechtsbescherming hebben ten opzichte van de geldende wetgeving, dat het wetsvoorstel het bestaande instrumentarium moderniseert en dat het aansluit op de doelstellingen van de Omgevingswet, zoals het beter mogelijk maken van faciliterend grond-

² Kamerstukken II 2019/20, 35 133, nr. 5.

³ Kamersukken II 2019/20, 35 133, nr. 20.

beleid. Dat is het geval, ook nadat de amendementen zijn aangenomen. De procedure voor onteigening bijvoorbeeld is gemoderniseerd en sluit aan op het algemeen bestuursrecht en op de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Een ander voorbeeld is de regeling voor kostenverhaal bij bouwactiviteiten die voorziet in een regeling voor kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling.

2b. Zijn met inachtneming van zoveel mogelijk beleidsneutraliteit, de procedures sneller en transparanter geworden?

Antwoord 2b.

De procedures zijn door de inpassing van de bestaande grondbeleidsinstrumenten in de Omgevingswet transparanter geworden. Het inzicht in de procedures is vergroot omdat de Omgevingswet regels geeft voor elk van de instrumenten, in plaats van een reeks van bijzondere wetten, zoals nu het geval is. Procedures zijn daar waar mogelijk geüniformeerd. Bij de vormgeving van de procedures is verder aansluiting gezocht bij de gangbare procedures in de Algemene wet bestuursrecht. Voor onteigening geldt dat een heldere knip is aangebracht tussen de bestuursrechtelijke procedure voor de onteigeningsbeschikking en de civielrechtelijke procedure voor de schadeloosstelling. Bij hervorkaveling in het landelijk gebied is een onderscheid aangebracht tussen de beleidsmatige aspecten (inrichtingsprogramma) en het besluit omtrent uitvoering (inrichtingsbesluit).

De procedures zijn op onderdelen versneld. Er zal in veel gevallen sprake van een kortere looptijd van de onteigeningsprocedure, namelijk 17 in plaats van 23 maanden. Op basis van een analyse van enkele tientallen onteigeningen in een recent tijdvak van vijf jaren bleek in de praktijk een doorlooptijd van circa 23 maanden bij onteigening, van het moment dat het verzoek aan de Kroon compleet is tot aan de inschrijving in de openbare registers. Dit liep op tot 30–36 maanden wanneer cassatie bij de Hoge Raad werd ingesteld. De doorlooptijd van de voorgestelde regeling zal ongeveer 17 maanden bedragen en kan oplopen tot 25 maanden als van de mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State gebruik wordt gemaakt. Dat is de optelsom van een aantal wettelijke, redelijke en maximale termijnen die gelden voor de diverse procedurestappen die voor een onteigening moeten worden genomen⁴.

Bij kostenverhaal treedt een duidelijke versnelling op wanneer de regeling van het kostenverhaal is verbonden aan een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Voor die vergunning en dus ook voor het kostenverhaal wordt de beslistermijn verkort van 26 naar 8 weken.

Op andere onderdelen is de duur van de procedures gelijk gebleven. Voor het voorkeursrecht en de kostenverhaalregels in het omgevingsplan zijn er geen veranderingen in de termijnen voorgesteld.

De belangrijkste verandering bij landinrichting betreft de splitsing van het inrichtingsplan in een inrichtingsprogramma en een inrichtingsbesluit. Dit leidt naar verwachting niet tot een verlenging van procedures omdat gedeputeerde staten beide besluiten in vrijwel alle gevallen tegelijk moeten vaststellen.

Voor een overzicht van de toepasselijke procedures op het grondbeleidsinstrumenten in het wetsvoorstel en de bijbehorende rechtsbescherming,

⁴ Kamerstukken II, 2018/19, 35 133, nr. 3, blz. 128–129; Kamerstukken II, 2018/19, 3 5133, nr. 7, blz. 22.

verwijst de regering naar het overzicht in bijlage 2 bij de Nadere Memorie van Antwoord van 29 november 2019 over het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet⁵.

De regering merkt tot slot op dat beleidsneutraliteit geen doelstelling van dit wetsvoorstel is. Om die reden zijn de voorstellen juist opgenomen in een aparte aanvullingswet. Doelstellingen van dit wetsvoorstel zijn onder meer de modernisering en vereenvoudiging van het grondbeleidsinstrumentarium en het laten aansluiten daarvan op het stelsel van de Omgevingswet. Wel is bij het maken van dit wetsvoorstel gelijkwaardige (rechts)bescherming voor eigenaren, zakelijk gerechtigden en initiatiefnemers als uitgangspunt genomen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

Algemeen

3. De CDA-fractieleiden vragen hoe de verschillende instrumenten met betrekking tot grondeigendom zich tot elkaar verhouden. Worden andere instrumenten ook betrokken bij de ultimatum remedium toets die hoort bij onteigening?

Antwoord 3.

Met het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom wordt de Omgevingswet met een aantal instrumenten aangevuld om overheden in staat te stellen beoogde ontwikkelingen daadwerkelijk te verwezenlijken. Het gaat hierbij om het voorkeursrecht, onteigening, landinrichting en (stedelijke) kavelruil. Daarnaast bevat de Omgevingswet al een regeling van gedoogplichten. Deze instrumenten maken op verschillende manieren ingrepen mogelijk in de privaatrechtelijke bevoegdheden van eigenaren en andere rechthebbenden op een onroerende zaak. Onteigening is de meest verstrekkende ingreep op die bevoegdheden. Onteigening is alleen mogelijk als dit noodzakelijk en urgent is. Omdat onteigening de meest verstrekkende ingreep in de eigendom is, zijn deze eisen vastgelegd in artikel 11.7 van het wetsvoorstel. De criteria voor het bepalen van de noodzaak, die in artikel 11.7 van het wetsvoorstel zijn opgenomen, onderstrepen daarmee dat de regering onteigening als ultimatum remedium beschouwt. Bij de onteigeningsbeschikking moet in het kader van de noodzaak tot onteigening worden afgewogen of met minder vergaande instrumenten hetzelfde doel kan worden bereikt. Dat sluit ook aan bij het proportionaliteitsbeginsel zoals neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens (EVRM). Dat verlangt namelijk dat het middel geschikt is om het beoogde doel te bereiken, dat minder ingrijpende middelen om het doel te bereiken (subsidiariteit) afgewogen worden en dat er een redelijk evenwicht wordt bereikt tussen de beoogde voordelen en de nadelige gevolgen.

Voorkeursrecht

De CDA-fractieleiden constateren dat er grote verschillen bestaan als het gaat om de vervaltermijnen van het voorkeursrecht, afhankelijk van de grondslag en het bevoegde bestuursorgaan.

4. Kan de regering een toelichting geven op deze verschillen?

⁵ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, nr. S.

Antwoord 4.

Ja. Verwezen wordt naar de tabel, die hierna wordt toegelicht. Overigens komen de termijnen overeen met de huidige termijnen onder de Wet voorkeursrecht gemeenten.

Tabel vestigingsgrondslagen en termijnen

Besluit/grondslag	werkingsduur
voorlopige aanwijzing	3 maanden
aanwijzing in zelfstandig besluit	3 jaar
omgevingsvisie of programma	3 jaar
omgevingsplan	5 jaar
verlenging omgevingsplan	5 jaar

In de praktijk worden vrijwel alle voorkeursrechten gevestigd door de gemeente. Vandaar dat hierna de verschillende termijnen en grondslagen worden toegelicht vanuit de optiek van de gemeente.

Gelet op de doelen van het voorkeursrecht is het noodzakelijk dat een voorkeursrecht gevestigd kan worden, zonder er vooraf kenbaarheid aan te geven. Dat voorkomt met het voorkeursrecht strijdige vervreemdingen in de periode tussen kenbaarheid en inwerkingtreding waardoor de voorkeurspositie van de gemeente al wordt ondergraven voordat de gemeenteraad heeft kunnen beslissen om het voorkeursrecht al dan niet op de grond te vestigen. Dat voorlopige voorkeursrecht wordt gevestigd door burgemeester en wethouders en heeft een geldigheidsduur van drie maanden. Een voorkeursrecht heeft gevolgen voor het eigendomsrecht. Daarom is in het wetsvoorstel bepaald dat de gemeenteraad als democratisch gelegitimeerd bestuursorgaan beslist over voortzetting van dit instrument voor een langere periode. Als er nog geen omgevingsvisie, programma of omgevingsplan is, kan de gemeenteraad met een zelfstandig raadsbesluit een voorkeursrecht vestigen. De ontwikkeling van plannen voor een locatie blijkt in de praktijk een aantal jaren in beslag te nemen. Het is wenselijk dat het voorkeursrecht gedurende die periode en tijdens de realisatieperiode van kracht kan blijven. Anderzijds is het vanwege de gevolgen voor de eigenaar wenselijk dat er voldoende voortgang in de ontwikkeling zit. Daarom is bepaald dat het eerste raadsbesluit vervalt na drie jaar, tenzij er voor dat tijdstip een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan is vastgesteld die deze ontwikkeling mogelijk maken. Als het voorkeursrecht wordt voortgezet op grond van een omgevingsvisie of programma, geldt wederom een termijn van drie jaar. Die periode wordt voldoende geacht om tot een definitieve toedeling van de nieuwe functie in het omgevingsplan te komen. Na vaststelling van de wijziging van het omgevingsplan kan de ontwikkeling gerealiseerd worden. In de praktijk is daar ook een aantal jaren mee gemoeid. Daarom is bepaald dat dit voorkeursrecht vijf jaar geldt, en dat deze periode eenmalig met vijf jaar verlengd kan worden. Daarna vervalt het voorkeursrecht. Met deze stappen wordt enerzijds geborgd dat de gemeente een voorkeurspositie kan vestigen van eerste visie tot verwezenlijking van nieuwe ontwikkelingen, en anderzijds dat de eigenaar niet langer met het voorkeursrecht wordt geconfronteerd dan noodzakelijk is.

Er is recht op schadevergoeding als na de verkrijging van de onroerende zaak waar het voorkeursrecht op gevestigd was, door het bestuursorgaan een nieuw omgevingsplan onherroepelijk is geworden waarin een functie aan een locatie is toebedeeld die de vestiging van een voorkeursrecht zou hebben verhindert.

5. De CDA-fractieleden vragen hoe lang deze mogelijkheid tot schadevergoeding bestaat.

Antwoord 5.

Degene die schade leidt heeft vijf jaar de tijd om een vordering tot schadevergoeding in te dienen waar de leden van de CDA-fractie op doelen. Die termijn start na bekendmaking van het besluit waaruit blijkt dat een functie in een omgevingsplan of een nieuwe ontwikkeling niet meer wordt verwezenlijkt.

Het gaat in het wetsvoorstel om een specifieke rechtsvordering tot vergoeding van schade. Wat betreft de tijd die de eigenaar heeft om een vordering in te dienen, gelden de verjaringsregels in het Burgerlijk Wetboek voor een vordering tot schadevergoeding.

Onteigening

De provincie/het Rijk is bevoegd tot het geven tot een onteigeningsbeschikking bij een provinciaal respectievelijk nationaal belang en wanneer dit doelmatig is (voorgestelde artikel 11.4 van de Omgevingswet).

6. De CDA-fractieleden vragen wanneer het doelmatig is.

Antwoord 6.

Soms kan het doelmatig zijn dat de bevoegdheid om te onteigenen in handen ligt van één bestuursorgaan. Bij complexere, grootschalige of integrale gebiedsontwikkelingsprojecten kan er samenloop van verschillende bevoegdheden zijn om te onteigenen: van de gemeente, van het waterschap, van de provincie of van het Rijk. Het is dan niet doelmatig om te bepalen dat overheden alleen mogen onteigenen voor hun «eigen» onteigeningsbelang, omdat dat ertoe zou leiden dat grondverwerving niet integraal maar versnipperd verloopt. Dat is ook niet in het belang van de onteigende. Versnipperde verwerving heeft versnipperde onderhandelingen tot gevolg waarbij eigenaren met verschillende verwerfers te maken kunnen hebben. Daarom maakt het wetsvoorstel mogelijk dat provincie of Rijk in voorkomend geval ook kunnen onteigenen als nationale of provinciale besluitvorming doelmatiger is dan onteigening door verschillende bestuursorganen. In de praktijk worden nu al voor dergelijke situaties afspraken gemaakt die ertoe leiden dat één overheid onteigent⁶.

7. Voorts vragen deze leden wat er bij de optie van onteigening gebeurt met de aan de grond gebonden rechten (fosfaatrechten). Graag een reactie van de regering hierop.

Antwoord 7.

Bij onteigening vervallen alle beperkte en persoonlijke rechten die aan de grond zijn gebonden, met uitzondering van op die grond rustende gedoogplichten. Fosfaatrechten zullen naar verwachting niet als grondgeboden rechten worden beschouwd, maar als rechten die zijn verbonden aan het bedrijf van de agrariër. Als met de onteigening het bedrijf als geheel beëindigd wordt, kan de invloed van de fosfaatrechten worden betrokken bij de bepaling van de schadeloosstelling.

De beroepsprocedure wordt vervangen door de bekrachtigingsprocedure, waardoor elke onteigeningsbeschikking en niet enkel beschikkingen waartegen beroep is ingesteld door de rechter, moet worden beoordeeld.

8. De CDA-fractieleden vragen de regering inzicht te geven welke implicaties dit heeft voor de werklast van de rechter.

⁶ Dit antwoord is ontleend aan het antwoord op een vergelijkbare vraag in de nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II, 2018/19, 35 133, nr. 7, blz. 17.

Antwoord 8.

In opdracht van het Ministerie van BZK heeft SIRA consulting onderzoek uitgevoerd naar de financiële effecten van het wetsvoorstel⁷. Uit dat onderzoek blijkt dat niet vaak tot onteigening wordt overgegaan. De afgelopen jaren is tussen de 32–52 keer per jaar een besluit tot onteigening genomen. Weliswaar merken de leden van de fractie van het CDA terecht op dat op grond van het wetsvoorstel door de bekrachtigingsprocedure elke onteigening door de bestuursrechter wordt beoordeeld, maar met deze verwachte extra instroom aan zaken, verspreid over 11 rechtbanken, zijn de gevolgen voor de rechtspraak niet substantieel. De Raad voor de rechtspraak trekt een zelfde conclusie over de gevolgen van de werklast voor de rechtspraak als het gaat om de rechtsbescherming tegen een onteigeningsbeschikking⁸.

Bij onteigening is er recht op schadeloosstelling. Hypotheekhouders hebben dit recht niet, maar kunnen zich verhalen op de schadeloosstelling (artikel 229 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek). Hier geldt echter wel de voorwaarde dat in de procedure tot vaststelling van de schadeloosstelling, een verweerschrift moet worden ingediend.

9. De CDA-fractieleden vragen de regering inzicht te geven in waarom deze drempel is opgeworpen als hypotheekhouders al een zelfstandig recht hebben.

Antwoord 9.

Onder de onteigeningswet heeft de hypotheekhouder geen recht op afzonderlijke schadevergoeding. De hypotheekhouder kan tussenkomen in de gerechtelijke procedure. Dat is geregeld in artikel 43 van de onteigeningswet. Het zekerheidsrecht komt zo te rusten op de vergoeding van de waarde van de onroerende zaak en de vergoeding van de waardevermindering van het overblijvende. Het wetsvoorstel brengt geen verandering in de positie van de hypotheekhouder. Omdat geen sprake meer is van een dagvaardingsprocedure maar een verzoekschriftenprocedure is geen sprake van tussenkomen, maar van een verweerschrift. Wanneer hypotheekhouders een verweerschrift hebben ingediend in de procedure tot vaststelling van de schadeloosstelling, kunnen zij zich tegenover de onteigenaar beroepen op hun rechten krachtens artikel 229 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek en artikel 507a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Daardoor komt het zekerheidsrecht te rusten op de onteigeningsvergoeding. Dat regelt artikel 15.30, eerste lid, van de Omgevingswet, zoals in dit wetsvoorstel is opgenomen.

In het advies van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁹ wordt opgemerkt dat een te laat ingediend verzoek om bekrachtiging niet niet-ontvankelijk verklaard zou moeten worden als de partijen daarmee instemmen. Dat voorkomt dat een geheel nieuwe onteigeningsprocedure zou moeten worden begonnen.

10. De CDA-fractieleden vragen de regering waarom zij dit voorstel niet heeft overgenomen.

⁷ SIRA Consulting B.V., «Financiële effectentoets Aanvullingsspoor grondeigendom», 2019.

⁸ Raad voor de rechtspraak, «Aanvullend advies Aanvullingswet grondeigendom, onderdeel onteigening» (2017).

⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 3, bijlage bij het Advies van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, p. 3.

Antwoord 10.

Uit een oogpunt van rechtszekerheid is dit voorstel niet overgenomen. Als een bevoegd gezag tot onteigening besluit en een onteigeningsbeschikking neemt, mogen de eigenaar en andere rechthebbenden verwachten dat het bevoegd gezag ook tijdig het verzoek indient. Eén van de criteria voor onteigening is immers dat onteigening urgent is (zie artikel 11.5 van wetsvoorstel). Het strookt niet met de urgentie van een onteigeningsbeschikking, als dat bevoegd gezag een onbepaalde extra termijn wordt gegund om het verzoekschrift tot bekrachtiging van de onteigeningsbeschikking in te dienen.

Landinrichting

Tegen een inrichtingsbesluit staat alleen beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak terwijl ook geen bezwaar mogelijk is, omdat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is. Tegen een ruilbesluit staat alleen beroep open bij de burgerlijke rechter. Deze beperkte rechtsbescherming verhoudt zich niet goed tot de gevolgen die een inrichtings- en ruilbesluit kunnen hebben, waarin immers tot herverkaveling kan worden besloten. De herverkaveling doet weliswaar niks af aan de aard van het recht dat de eigenaar heeft, maar in plaats van een kavel kan een geldelijke vergoeding worden aangeboden wat lijkt op onteigening.

11. De CDA-fractieleden vragen een toelichting van de regering waarom de beroepsmogelijkheden in dit verband beperkt is gehouden.

Antwoord 11.

Uitgangspunt van de Omgevingswet is een gelijkwaardig beschermingsniveau. Dat geldt ook voor de rechtsbescherming. De leden van de CDA-fractie constateren terecht dat tegen het inrichtingsbesluit beroep open staat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tegen het inrichtingsplan op grond van de geldende Wet inrichting landelijke gebieden (Wilg) staat ook beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open. Het wetsvoorstel volgt dus de geldende rechtsbescherming. Daarvoor is ook gekozen omdat het vaststellen van de rechtmatigheid van het inrichtingsbesluit voorwaarde is voor het vaststellen van de rechtmatigheid van een aantal vervolgbesluiten voor landinrichting, zoals het besluit om tot een herverkavelingsblok behorende percelen tijdelijk in gebruik te geven, het ruilbesluit en het besluit geldelijke regelingen. Het is van belang dat onzekerheid over deze vervolgbesluiten wordt voorkomen. In een dergelijk geval vindt de regering het gerechtvaardigd om te kiezen voor beroep in één instantie, waardoor doorlooptijden worden verkort¹⁰.

Bij de totstandkoming van de Wilg destijds was de keuze voor beroep in één instantie bij de bestuursrechter mede ingegeven door de wens om de duur van de landinrichtingsprojecten te verkorten. Bij deze keuze speelt ook een rol dat de verwachting is dat de toepassing van het wettelijke instrumentarium voor landinrichting onder de Omgevingswet gering zal zijn (circa 1 à 2 keer per jaar). Rechtbanken kunnen in die situatie onvoldoende deskundigheid opbouwen, terwijl de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State deze deskundigheid al heeft opgebouwd. Zoals hiervoor is aangegeven staat tegen het inrichtingsplan nu ook beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak open. Behoud van de kennisconcentratie over landinrichting wat de rechtspraak betreft is daarom wenselijk. Deze omstandigheden tezamen rechtvaardigen naar

¹⁰ Zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Omgevingswet, Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 297.

het oordeel van de regering de keuze voor continuering van de huidige rechtsbeschermingsprocedure, te weten beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Ook wat het ruilbesluit betreft zijn de rechtsbeschermingsmogelijkheden gelijk aan de huidige rechtsbescherming op grond van de Wilg. Er is net als in de huidige regelgeving voorzien in een mogelijkheid van beroep bij de burgerlijke rechter en van cassatie bij de Hoge Raad.

Kostenverhaal

Bij kostenverhaal op initiatiefnemers van een gebiedsontwikkeling is het zowel mogelijk om een overeenkomst te sluiten over de kosten als om de kosten via publiekrechtelijke weg te verhalen. Vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid en een goede omgang tussen burger en bestuur, valt de overeenkomst te prefereren. In het wetsvoorstel ligt ook een nadrukkelijke voorkeur voor de privaatrechtelijke weg besloten.

12. De CDA-fractieleden vragen waarom met het oog hierop niet expliciet is bepaald dat in beginsel een overeenkomst moet worden gesloten, en alleen als dit niet mogelijk is, de publiekrechtelijke weg openstaat. Kan de regering dit toelichten?

Antwoord 12.

Ook bij de totstandkoming van de huidige regeling voor grondexploitatie in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is het wenselijk geacht dat overheid en initiatiefnemer privaatrechtelijk overeenstemming bereiken over het kostenverhaal, en geldt de regeling voor afdwingbaar kostenverhaal alleen als stok achter de deur. Een wettelijke verplichting om eerst privaatrechtelijk overeenstemming te proberen te bereiken ontbreekt in de Wro. De praktijk onder de Wro wijst niettemin uit dat in naar schatting 95% van de gevallen partijen privaatrechtelijk overeenstemming bereiken over het betalen van een kostenverhaalsbijdrage. De regering heeft daarom geconstateerd dat de bestaande praktijk goed uit de voeten kan met de huidige regeling. Het wetsvoorstel beoogt een voortzetting van die praktijk.

Het verplicht stellen van een minnelijk voortraject kan tot diverse uitvoeringsvragen leiden. Het verhalen van kosten bij gebiedsontwikkeling is een wettelijke verplichting, los van de vraag of dat langs privaatrechtelijke of publiekrechtelijke weg gebeurt. Zou een poging tot het sluiten van een overeenkomst stranden, dan roept dat de vraag op in welke gevallen het bestuursorgaan voldoende pogingen heeft ondernomen alvorens het publiekrechtelijke regels over kostenverhaal in het omgevingsplan mag opnemen. Daarbij komt dat publiekrechtelijke regels over kostenverhaal bij het ontbreken van een overeenkomst verplicht onderdeel moeten zijn van een omgevingsplan dat kostenverhaalsplichtige bouwactiviteiten mogelijk maakt. Dit betekent dat bij het omgevingsplan niet alleen het opnemen van die publiekrechtelijke regels over kostenverhaal, maar ook het bij omgevingsplan toelaten van die bouwactiviteiten zelf, op de afronding van het minnelijk voortraject zou moeten wachten.

Tot slot schept het wetsvoorstel de mogelijkheid om het kostenverhaal in te richten voor organische gebiedsontwikkeling. In deze situatie zal bij de vaststelling van het omgevingsplan niet altijd duidelijk zijn met welke partijen en over welke concrete ontwikkelingen moet worden gecontracteerd. Gemeenten moeten dan een passende publiekrechtelijke regeling voor het kostenverhaal kunnen treffen zonder verplicht eerst een privaatrechtelijk traject te moeten doorlopen.

Via een aangenomen amendement¹¹ moet bewerkstelligd worden dat het kostenverhaal bij ruimtelijke ontwikkelingen zodanig is dat in ieder geval het kostenverhaal kan plaatsvinden van alle kosten die rechtstreeks veroorzaakt worden door die ruimtelijke ontwikkeling. Daarnaast stelt het aangenomen amendement 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. Door dit aangenomen amendement zullen bij AMvB de categorieën van ontwikkelingen worden aangewezen waarvoor een financiële bijdrage mag worden verhaald. De CDA-fractieleden vinden dat de praktijk snel een beroep dient te kunnen doen op deze publiekrechtelijke regeling.

13. Kan de regering zo spoedig mogelijk een apart wijzigingsbesluit voorbereiden? Wat is de planning?

Antwoord 13.

De regering is het met de leden van de CDA-fractie eens dat de praktijk snel een beroep moet kunnen doen op de regeling. Het streven is om een ontwerp van dit wijzigingsbesluit in het kader van de voorhangprocedure rond de zomer van 2020 Uw Kamer aan te bieden. Vanzelfsprekend zullen bij het maken van het ontwerp van de AMvB ook de stakeholders worden betrokken, zoals NEPROM en VNG.

Aanvullingsbesluit grondeigendom

Het voorgestelde artikel 8.14 en artikelen 8.16 tot en met 8.19 van het Omgevingsbesluit, inzake regeling kostenverhaal, worden «beleidsrijk» omgezet zonder toelichting.

14. Kan de regering een toelichting geven op basis van welke wet- of regelgeving de regeling kostenverhaal «beleidsrijk» wordt omgezet?

Antwoord 14.

Het wetsvoorstel bevat een systeem voor het verhalen van kosten voor zowel integrale gebiedsontwikkeling (artikel 13.14) als organische gebiedsontwikkeling (artikel 13.15). Het systeem voor organische gebiedsontwikkeling is een belangrijke toevoeging op de huidige praktijk en daarmee beleidsrijk. In het wetsvoorstel is een delegatiegrondslag opgenomen om regels te stellen over het ramen van de opbrengsten, de waardevermeerdering en de inbrengwaarde. De door de leden van de CDA-fractie genoemde artikelen 8.16 tot en met 8.19 van het Omgevingsbesluit zien ook op de regeling voor organische ontwikkeling en zijn in dat opzicht beleidsrijk ten opzichte van de huidige regelgeving. Meer specifiek maakt het voorgestelde artikel 8.17 het mogelijk om de inbrengwaarde te ramen met gebruikmaking van een waardering op grond van de Wet waardering onroerende zaken. Dat laatste is nieuw en is ook daarom als beleidsrijk aan te merken.

De CDA-fractieleden hebben nog een vraag over het voorgestelde artikel 8.20 van het Omgevingsbesluit met betrekking tot financiële bijdrage van initiatiefnemer aan gebiedsontwikkeling. Dit artikel wordt volgens de toelichting beleidsneutraal voortgezet. Toch staat er een «+» («beleidsrijk») bij de omzetting.

15. Kan de regering aangeven op welke onderdelen dit artikel «beleidsrijk» wordt omgezet?

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 133, nr. 34.

Antwoord 15.

Het voorgestelde artikel 8.20 van het Omgevingsbesluit is gebaseerd op het bij eerste nota van wijziging aan het wetsvoorstel toegevoegde artikel 13.22 van de Omgevingswet. Met die nota van wijziging is een voortzetting beoogd van het huidige artikel 6.24 Wro, op grond waarvan over de betaling van financiële bijdragen bepalingen kunnen worden opgenomen in een overeenkomst over kosten voor het bouw- en woonrijp maken. Omdat het wetsvoorstel de term grondexploitatie niet meer gebruikt, geeft artikel 13.22, eerste lid, een delegatiegrondslag om te regelen over welke activiteiten in een overeenkomst voortaan afspraken over financiële bijdragen mogen worden gemaakt. Het voorgestelde artikel 8.20 van het Omgevingsbesluit geeft hieraan invulling en wijst daartoe de bouwactiviteiten aan waarvoor verplicht kosten moeten worden verhaald. Hiermee is het voorgestelde artikel explicieter dan de Wro en in zoverre beleidsrijk. Inhoudelijk wordt echter aangesloten op de huidige regeling, gelet op het feit dat de afdeling grondexploitatie in de Wro – waarvan artikel 6.24 deel uitmaakt – ook alleen gaat over bouwactiviteiten waarvoor verplicht kosten moeten worden verhaald.

Vragen en opmerkingen van de leden van de GroenLinks- en PvdA-fractie gezamenlijk

De regering heeft steeds gezegd dat deze wetgeving zo neutraal mogelijk zou zijn, ten opzichte van alle reeds bestaande regelgeving, om zo de invoering van de enorme Omgevingswet met alle daarmee samenhangende wetgeving en invoeringsregelingen niet onnodig te belasten met, mogelijk controversieel, nieuw beleid. Het heeft deze leden dan ook verbaasd dat er in de Tweede Kamer toch amendementen aan te pas moesten komen om op belangrijke punten de neutraliteit te borgen. Zo is bij amendement voorkomen dat het voorkeursrecht niet van toepassing zou zijn als de beoogde toekomstige eigenaar belooft de gewenste functie zelf te realiseren¹². De leden van de PvdA-fractie zijn hier zeer verheugd over, omdat zo de regierol van de gemeente bij de gebiedsontwikkeling intact blijft en speculatie kan worden beperkt.

16. Kan de regering verduidelijken dat er niet ook nog andere (verborgen) verschillen met de vigerende regelgeving zijn?

Antwoord 16.

In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is een overzicht gegeven van de onderwerpen die via de aanvullingssporen in de Omgevingswet worden geïntegreerd. Daarbij is beleidsinhoudelijke vernieuwing als één van de redenen genoemd waarom de huidige regelgeving niet al bij de Omgevingswet in het stelsel werd geïntegreerd¹³. Daarna heeft de regering in oktober 2014 uitdrukkelijk te kennen gegeven dat in de aanvullingssporen van de stelselherziening Omgevingswet ruimte bestaat voor noodzakelijke beleidsvernieuwingen. Dat gold ook voor het aanvullingsspoor grondeigendom. In het bijzonder is gewezen op vernieuwingen die in lijn zijn met de doelstellingen en uitgangspunten van de stelselherziening¹⁴. Wel geldt als één van de uitgangspunten van de Omgevingswet een gelijkwaardig beschermingsniveau, ook als het gaat om rechtsbescherming. De leden van fractie van GroenLinks en de leden van de PvdA-fractie vragen welke verschillen er bestaan ten opzichte van de vigerende

¹² Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 11.

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 320–325.

¹⁴ Kamerstukken I 2015/16 33 118, nr. B, p. 4, 5; brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu over grondbeleid van 25 november 2015, Kamerstukken II 2014/15, 27 581, nr. 53.

regelgeving. Een compleet overzicht van de verschillen met de huidige regelgeving is opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Per instrument is aangegeven wat de verschillen zijn ten opzichte van de bestaande regelgeving. Zie de paragrafen 5.4 (voorkeursrecht), 6.5 (onteigening), 7.4 (landinrichting), 8.4 (kavelruil) en 9.4 (kostenverhaal). Recent heeft uw Kamer ook een overzicht ontvangen met de onderwerpen in het wetsvoorstel die beleidsrijk zijn en de onderwerpen die dat niet zijn¹⁵.

Wat betreft het door de leden aangegeven voorbeeld van zelfrealisatie bij het voorkeursrecht hecht de regering er aan op te merken dat dit geen verborgen voorstel was. Dit onderdeel was al opgenomen in de versie van het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom dat ter internetconsultatie is voorgelegd (zie ook Kamerstukken II 2019/20, 35 133, nr. 33). Daarop is destijds ook gereageerd door diverse partijen, waaronder de VNG, maar geen van de partijen heeft destijds aanleiding gezien om zich tegen de regeling als zodanig te keren.

Ten aanzien van de onteigening zijn er procedurele veranderingen voor het geval de realisator toch niet bouwt. De VNG wijst erop dat zij eraan twijfelt of de stelling van de regering juist is dat deze procedure door deze wetgeving wordt bekort.

17. Kan de regering dit nog eens toelichten?

Antwoord 17.

Als met een succes een beroep op het zelfrealisatieverweer is gedaan, maar van het recht op zelfrealisatie vervolgens geen gebruik wordt gemaakt, kan een nieuwe onteigeningsprocedure opportuun zijn. De huidige onteigeningswet bevat voor dit onderwerp geen regeling. Het bevoegd gezag heeft daardoor geen zekerheid vooraf over een termijn waarbinnen opnieuw een onteigeningsprocedure kan worden gestart nadat een eigenaar in een eerdere onteigeningsprocedure een succesvol zelfrealisatieverweer heeft gevoerd. Artikel 11.7, derde lid, van het wetsvoorstel biedt hierover zekerheid, hetgeen naar verwachting leidt tot versnelling van de onteigening.

18. En is het juist dat nu amendement-Smeulders¹⁶ is verworpen, de periode van het voorkeursrecht voor de gemeente na vernietiging van het omgevingsplan van 2 jaar naar 1 jaar gaat?

Antwoord 18.

De leden van de CDA-fractie constateren terecht dat het amendement van het lid Smeulders waarop zij doelen, tijdens de stemming over het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is verworpen. Inmiddels is bij de stemming over het wetsvoorstel tot wijziging van de Bekendmakingswet (Wet elektronische publicatie algemene bekendmakingen mededelingen)¹⁷ een amendement van de leden Smeulders en Ronnes aangenomen¹⁸. Dat betekent dat onderdeel van het wetsvoorstel is dat het voorkeursrecht na vernietiging van een omgevingsplan nog twee jaar blijft gelden. Verwezen naar het amendement en artikel 9.4, vierde lid, van het wetsvoorstel zoals dat luidt nadat het amendement is aangenomen.

¹⁵ Kamerstukken I 2019/20, 34 986, M.

¹⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 133, nr. 10.

¹⁷ Kamerstukken II, 2018/19, 35 218, nr. 2.

¹⁸ Kamerstukken II, 2019/20, nr. 10.

Vragen en opmerkingen van de leden van de D66-fractie

Voorkeursrecht

Voorkeursrecht betekent niet meer per definitie eerst aan gemeente aanbieden, maar recht van zelfrealisatie door grondeigenaren en vervreemding aan derden als die willen ontwikkelen. In gebieden waar het voorkeursrecht op ligt, moet op dit moment bij verkoop van grond deze eerst aan degene die het voorkeursrecht heeft, worden aangeboden. In het wetsvoorstel wordt hierop een aantal uitzonderingen gemaakt voor diegenen die kunnen aantonen dat zij de voorziene functie zelf kunnen en willen realiseren.

Het bevoegd gezag heeft beleidsvrijheid bij die beslissing. Het kan ervoor kiezen om de hoofdregel toe te passen, zelfs wanneer aan alle criteria van aanbieden voor de uitzondering voldaan is.

De Raad van State heeft aangegeven dat de criteria voor het bevoegd gezag om af te wijken van de hoofdregel, verduidelijkt dienen te worden.

19. Kan de regering de criteria om af te wijken van de hoofdregel door het bevoegd gezag, verduidelijken? Zo ja, wat zijn dan de verduidelijkte criteria? De VNG heeft aangegeven dat als de regel voorkeursrecht wordt gehandhaafd, dat dan toegevoegd dient te worden dat wanneer na bijvoorbeeld 3 jaar nog geen zelfrealisatie heeft plaatsgevonden, er dan alsnog onteigend dient te kunnen worden.

Antwoord 19.

De leden van de fractie van D66 verwijzen naar artikel 9.7 van het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel. Dat artikel voorziet in de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om een uitzondering te maken op de aanbiedingsplicht als wordt overgedragen aan een partij die bereid en in staat is de in het omgevingsplan toegedeelde functie zelf te realiseren. De Tweede Kamer heeft een amendement¹⁹ aangenomen dat strekt tot het schrappen van dat artikel. Door het schrappen van dit artikel is de mogelijkheid van verkoop aan een zelfrealisator vervallen.

De leden van de D66-fractie constateren dat er – in tegenstelling tot in de Wro – in het huidige voorstel geen mogelijkheid is tot het bovenplans verevenen van exploitatiekosten.

20. Acht de regering het van belang dat er verevening van collectieve kosten plaats kan vinden? Welke rol ziet zij hierin weggelegd voor de overheid? Is door het aangenomen amendement van Ronnes²⁰ de mogelijkheid gecreëerd van bovenplans verevenen van exploitatiekosten?

Antwoord 20.

Ja, dat acht de regering van belang.

Bij het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie moet onderscheid worden gemaakt tussen de regeling voor kostenverhaal (afdeling 13.6) en de regeling voor een financiële bijdrage (afdeling 13.7). Op grond van beide regelingen is verevening van collectieve kosten tot op zekere hoogte mogelijk.

Het wetsvoorstel voorziet met de regeling voor kostenverhaal in verevening door te bepalen dat de totale kosten naar rato van de opbrengsten worden verdeeld over de bouwactiviteiten (artikel 13.16),

¹⁹ Kamerstukken II, 2019/20, 35 133, nr. 11.

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

voor zover de kosten voldoen aan de zogenoemde PPT-criteria (profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid). Als voor de ontsluiting van een nieuwe woonwijk een nieuwe rotonde moet worden aangelegd of een weg moet worden verbreed, kunnen de daarmee gemoeide kosten naar proportionaliteit worden verhaald op de bouwactiviteiten in het nieuw te ontwikkelen gebied.

Daarnaast voorziet afdeling 13.7 in een regeling voor financiële bijdragen aan gebiedsontwikkelingen in een gemeente. Ook op grond van deze afdeling is verevening van collectieve kosten mogelijk. Gemeenten kunnen daar privaatrechtelijk afspraken over maken (artikel 13.22 van het wetsvoorstel). Ook bestaat door het aannemen van het amendement Ronnes c.s. een afdwingbare variant voor de financiële bijdrage (artikelen 13.23 en 13.24 van het wetsvoorstel). Gemeenten kunnen op grond van deze regeling de kosten die zij maken voor noodzakelijke ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, verevenen door in het omgevingsplan een financiële bijdrage verplicht te stellen voor functioneel samenhangende activiteiten in een of meer (andere) gebieden.

De leden van de D66-fractie vragen vervolgens welke rol zij hierin weggelegd ziet voor overheden. De mogelijkheid om collectieve kosten te verhalen op initiatiefnemers levert een bijdrage aan de financiering van de opgaven waarvoor de overheden staan. Kosten die vallen binnen de reikwijdte van de regeling voor kostenverhaal moeten verplicht worden verhaald. Daarin heeft de overheid dus geen keuze. Deze keuze heeft zij wel als het gaat om het verlangen van een financiële bijdrage van initiatiefnemers voor ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving op grond van het aangenomen amendement Ronnes c.s.

De mogelijkheid voor het verevenen van kosten voor het bouw- en woonrijp maken bestaat al voor zover het gaat om kosten die voldoen aan de PPT-criteria (verwezen wordt naar het antwoord op vraag 21a). De verevening van deze kosten is dan mogelijk en zelfs verplicht op grond van de regeling voor kostenverhaal. Met het amendement Ronnes c.s. wordt daarnaast een extra mogelijkheid geïntroduceerd om kosten voor ontwikkelingen ter verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verevenen tussen initiatiefnemers van aangewezen bouwactiviteiten en de bestaande stad. Dit houdt in dat de gemeente bijvoorbeeld een bijdrage kan verlangen van de initiatiefnemer van bijvoorbeeld een nieuw bedrijventerrein, die kan worden ingezet voor de revitalisering van een verouderd bedrijventerrein.

Vrijwillige vorm van stedelijke herverkaveling

Nieuw is de opname van stedelijke kavelruil, maar dan wel alleen vrijwillig. Stedelijke herverkaveling betreft het herverdelen van eigendomsrechten met als doel het verbeteren en financieren van ruimtelijke inrichting van een gebied in een situatie waarin de beoogde ontwikkeling niet past op de huidige eigendomsposities. Na inbreng van eigendommen worden eigendomsrechten naar rato weer toegewezen aan rechthebbenden, niet noodzakelijkerwijs zijnde het eigendom over de oorspronkelijke locatie. Bij aanvang van een stedelijke herverkaveling wordt voor alle eigendommen in het gebied de waarde in het huidige gebruik vastgesteld (de inbrengwaarde). De waardestijging van de grond wordt gedeeltelijk gebruikt voor de kosten van de financiering van de transformatieopgave. Het resterende gedeelte komt ten goede aan de eigenaren.

In het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom is een vrijwillige vorm van stedelijke herverkaveling opgenomen. De fractieleden van D66

juichen dit toe. In de nota naar aanleiding van het verslag geeft de regering aan dat een verplichte vorm van stedelijke verkaveling mogelijk toegevoegde waarde heeft, maar dat de voordelen onvoldoende zijn aangetoond. Dat klinkt tegenstrijdig. Daarnaast geeft de regering kort samengevat aan dat een verplichte variant moeilijk uitvoerbaar is, zonder dat goed te beargumenteren en wijst zij erop dat een verplichte variant een grote ingreep is op het eigendomsrecht en de waarde van het onroerend goed moeilijk is vast te stellen.

Een verplichte vorm van stedelijke herverkaveling heeft alleen zin als veel oorspronkelijke eigenaren overwegen na de transitie terug te keren. Verplichte stedelijke verkaveling gaat het proces waarschijnlijk versnellen en levert vermoedelijk een betere gebiedskwaliteit op dan wanneer van andere instrumenten gebruik wordt gemaakt. Het grote voordeel is dat kosten en baten eerlijker verdeeld worden over alle deelnemende eigenaren.

Grondbeleid is een zeer politiek onderwerp. Het opnemen van een verplichte vorm van stedelijke herverkaveling geeft de overheid meer mogelijkheden in te grijpen om een goede woon- en leefomgeving te creëren ten koste van particulier belang. Met het oog op de huidige maatschappelijke opgaven, zoals woningopgave, bereikbaarheid, klimaatadaptatie en energietransitie kan een verplichte vorm van stedelijke verkaveling verstandig zijn.

De D66-fractieleden zijn verheugd dat de regering heeft ingestemd met verder onderzoek om de voor- en nadelen in beeld te brengen van verplichte stedelijke herverkaveling.

21. Wanneer uit het onderzoek blijkt dat de voordelen van verplichte stedelijke herverkaveling opwegen tegen de nadelen, wat zijn dan de vervolgstappen van de regering om dit mogelijk te maken?

Antwoord 21.

Het onderzoek naar verplichte stedelijke herverkaveling komt voort uit het stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil. Het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet voorziet alleen in vrijwillige stedelijke kavelruil. In het tweede jaarverslag van het stimuleringsprogramma is geconstateerd dat de ervaringen en lessen van het stimuleringsprogramma op het punt van verplichte stedelijke herverkaveling niet eenduidig zijn geweest, en dat voor een andere dan in de Aanvullingswet grondeigendom beoogde keuze meer informatie nodig is. Geconstateerd is voorts dat het zinvol is om uit te werken hoe een verplichte vorm van stedelijke herverkaveling eruit zou kunnen zien, op welke wijze die praktisch kan worden toegepast en welke effecten die heeft, bijvoorbeeld kosten en tijd. De regering zal de resultaten van deze uitwerking, en de conclusies die de regering daaraan verbindt in de eerste helft van 2020 aan de Tweede Kamer aanbieden.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SGP-fractie

Kostenverhaal

De leden van de SGP-fractie zetten grote vraagtekens bij de door de Tweede Kamer per amendement ingevoegde bepaling die een publiek-rechtelijke basis biedt voor kostenverhaal voor ruimtelijke ontwikke-

lingen.²¹ Gelet op de brede formulering van ruimtelijke ontwikkelingen die er blijkens de toelichting op het amendement onder zouden kunnen vallen (kwalitatieve verbetering van landschap, natuur, water of de stikstofbalans in de directe nabijheid van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling, de aanleg of aanpassing van wegen, de aanleg van een park of recreatiegebied, de realisatie van sociale woningbouw buiten het plangebied, indien binnen een plangebied minder sociale woningbouw wordt gerealiseerd dan op grond van gemeentelijk beleid wenselijk wordt geacht, een bijdrage voor sloop van woningen indien dat gewenst is, sloop van verouderde stallen bij realisatie van nieuwe stallen elders), zou het neer kunnen komen op een vrijwel onbeperkte heffingsmogelijkheid. Het is een breuk met het tot nu toe gevoerde grondbeleid.

22. Hoe waardeert de regering het feit dat hiermee de criteria «profijt», «causaliteit» en «proportionaliteit» worden losgelaten?

Antwoord 22.

Het amendement Ronnes c.s.²² waar de leden van de SGP-fractie op doelen, heeft niet tot gevolg dat de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (zogenoemde PPT-criteria) zijn losgelaten. Als het gaat om kostenverhaal bij gebiedsontwikkelingen gelden deze nog onverkort (zie artikel 13.11 van het wetsvoorstel).

De publiekrechtelijk afdwingbare regeling voor financiële bijdragen die door het amendement mogelijk wordt gemaakt, is een aanvullende verhaalsmogelijkheid. In artikel 13.24 van het wetsvoorstel is vastgelegd dat het daarbij alleen kan gaan om kosten die niet via het reguliere kostenverhaal kunnen worden verhaald. De regeling voor een afdwingbare financiële bijdrage (afdeling 13.7) vervangt de regeling voor kostenverhaal bij bouwactiviteiten (afdeling 13.6) dus niet. Het reguliere kostenverhaal – met toepassing van de PPT-criteria – staat voorop.

23. Hoe beoordeelt zij de in de toelichting op het amendement genoemde reeks ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor een financiële bijdrage afgedwongen zou kunnen worden? Deelt de regering de mening van de leden van de SGP-fractie dat dit te breed is?

Antwoord 23.

Op zichzelf zijn de ontwikkelingen die in de toelichting op het amendement worden genoemd ruim omschreven. De regering beschouwt de genoemde voorbeelden in de toelichting op het amendement Ronnes c.s. als een belangrijk aanknopingspunt voor de aanwijzing van categorieën van ontwikkelingen bij algemene maatregel van bestuur. Overheden staan voor aanzienlijke opgaven als het gaat om behoud en verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De regeling die via het aangenomen amendement in het wetsvoorstel is opgenomen, kan daar een bijdrage aan leveren.

Voor de regering is het wel van belang dat de regeling wettelijk is afgebakend. Zo kunnen financiële bijdragen alleen van initiatiefnemers worden verlangd als de bijdrage redelijk is, wordt gebruikt voor verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en een functionele samenhang bestaat tussen de ontwikkeling waarvoor de bijdrage wordt verlangd en de activiteit van de initiatiefnemer. Daarbij is in de toelichting op het amendement Ronnes c.s. aangegeven dat gemeenten hun eigen gemeentelijke grondexploitaties naar evenredigheid met bijdragen

²¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 133, nr. 34.

²² Kamerstukken II 2019/20, 35 133, nr. 34

belasten als de verkoop van gronden tot waardevermeerdering leidt. Initiatiefnemers staan niet alleen voor de bekostiging van gebiedsontwikkeling. Dat is een gezamenlijke opgave van zowel overheid als initiatiefnemers. Naar de mening van de regering is met de regeling voor een afdwingbare financiële bijdrage op wetsniveau een goede balans gevonden tussen het belang van de financiering van de opgaven bij gebiedsontwikkeling en het belang van initiatiefnemers bij een bijdrage die redelijk is.

Het vragen van financiële bijdragen is dus al begrensd door de regeling die in het wetsvoorstel daarvoor is opgenomen. In de nog op te stellen algemene maatregel van bestuur zullen de ontwikkelingen waarvoor de bijdrage kan worden verlangd, nog nader worden geduid. Daarbij moet worden bedacht dat als een gemeente gebruik wil maken van de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt, zij de ontwikkelingen waarvoor zij de financiële bijdrage verlangt, concreet in het omgevingsplan moet beschrijven. Ook om deze reden vindt de regering de ontwikkelingen die in de toelichting op het amendement Ronnes c.s. worden genoemd voldoende gebalanceerd.

24. Gaat zij in aanloop naar het opstellen van de beoogde wijziging van het Aanvullingsbesluit grondeigendom in overleg met alle betrokken partijen voor voldoende begrenzing en goede randvoorwaarden?

Antwoord 24.

Ja. Net als bij andere onderwerpen in dit wetsvoorstel, hecht de regering aan het overleg dat zij voert met de betrokken partijen, zoals de NEPROM en de VNG.

25. Kan de regering nader inzicht geven in de wijze waarop zij de algemene maatregel van bestuur uit wil gaan werken?

Antwoord 25.

Wat betreft de planning wordt verwezen naar het antwoord op vraag 13. De regering verwijst verder naar het antwoord op vraag 23. De delegatiegrondslag in artikel 13.23 van het wetsvoorstel voorziet alleen in het aanwijzen van categorieën van ontwikkelingen waarvoor een financiële bijdrage kan worden verlangd. Welke categorieën van ontwikkelingen dat precies zijn, wordt in overleg met de betrokken stakeholders gezien bij het maken van een ontwerp van de algemene maatregel van bestuur. Daarna zal het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur in een voorhangprocedure aan de Eerste en Tweede Kamer worden aangeboden.

26. Hoe gaat de regering betaalplanologie voorkomen?

Antwoord 26.

Als de leden van de SGP-fractie met de term betaalplanologie doelen op de situatie dat gemeenten hun medewerking aan een bouwplan afhankelijk stellen van betaling van een privaatrechtelijk overeen te komen financiële bijdrage, verwacht de regering dat de regeling voor afdwingbare financiële bijdrage in het wetsvoorstel (artikelen 13.23 en 13.24) juist een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van betaalplanologie.

Gemeenten hebben met de artikelen 13.23 en 13.24 een stok achter de deur om een financiële bijdrage te vragen en zijn niet afhankelijk van

overeenkomsten om financiële bijdragen te kunnen bedingen. Daarmee vervalt een prikkel om de vaststelling van het omgevingsplan afhankelijk te stellen van privaatrechtelijke afspraken. Omdat de overeenkomst over kostenverhaal niet langer de enige manier is waarop financiële bijdragen kunnen worden verhaald, zullen langlopende onderhandelingen kunnen worden vermeden en kan het omgevingsplan mogelijk sneller worden gewijzigd, waardoor bouwontwikkelingen ook sneller gerealiseerd kunnen worden.

27. Is zij bereid over het genoemde onderdeel van de wet, gelet op de mogelijk grote gevolgen voor de praktijk, separaat een advies aan de Raad van State te vragen?

Antwoord 27.

De regeling voor een afdwingbare financiële bijdrage (artikelen 13.23 en 13.24) vormt een onderdeel van het wetsvoorstel zoals dat aan uw Kamer is aangeboden. Dit betekent dat er geen mogelijkheid is om het amendement separaat ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor te leggen. De algemene maatregel van bestuur ter uitwerking van deze regeling, zal in beide Kamers worden voorgehangen. Daarna zal deze voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden aangeboden.

Bij het publiekrechtelijke kostenverhaal is eindafrekening gegarandeerd. In het privaatrechtelijke spoor, waarbij kostenverhaal meestal plaatsvindt bij gronduitgifte, is dat niet het geval en is het sterk afhankelijk van afspraken die gemaakt worden. Met name in het geval van particulier opdrachtgeverschap is het op voorhand maken van afspraken over een eventuele eindafrekening lastig, mede gelet op de juridische complexiteit en ontbrekende kennis.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering de voorkeur heeft voor kostenverhaal middels een privaatrechtelijke overeenkomst, met publiekrechtelijk kostenverhaal als achtervang. Deze leden constateren ten aanzien van gronduitgifte een ongelijkheid, omdat hierbij vaak geen sprake is van eindafrekening.

28. Herkent de regering de genoemde problematiek, met name voor particuliere opdrachtgevers? Is zij bereid te bezien hoe ervoor gezorgd kan worden dat ook bij het privaatrechtelijk geregelde kostenverhaal bij gronduitgifte eindafrekening toegepast wordt? Is zij bereid te bezien hoe ervoor gezorgd kan worden dat ook bij het privaatrechtelijk geregelde kostenverhaal bij gronduitgifte eindafrekening toegepast wordt?

Antwoord 28.

De regering herkent de problematiek. Het stellen van nadere regels over de eindafrekening grijpt echter in op de door partijen gewenste contractsvrijheid. Het opnemen van afspraken over de eindafrekening acht de regering bovendien niet zodanig complex dat partijen met minder kennis van wet- en regelgeving daar niet mee uit de voeten kunnen. Om die reden is ervoor gekozen om de contractsvrijheid ook op het punt van de eindafrekening niet in te perken. Wel zal de regering in de handreiking kostenverhaal beschrijven dat ook bij het contracteren over kostenverhaal afspraken over de eindafrekening kunnen worden gemaakt en daartoe handvatten aan ontwikkelende partijen en gemeenten bieden.

Onteigening

Onteigening grijpt in op een fundamenteel recht, het eigendomsrecht. De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat onteigening niet mag plaatsvinden zolang de onteigende niet persoonlijk in kennis is gesteld van het voornemen tot onteigening. Het voorliggende wetsvoorstel betekent dat betekening en dus persoonlijke overhandiging van het voornemen tot onteigening, niet meer verplicht is. In uitzonderlijke situaties kan het voorkomen dat iemand lange tijd zijn brievenbus niet leegt en alle onteigeningspost mist, en dan onwetend onteigend wordt.

29. Deelt de regering de mening van de leden van de SGP-fractie dat dit een ongewenste situatie is, gelet op het feit dat het eigendomsrecht een fundamenteel recht is? Wat zijn onoverkomelijke bezwaren om alsnog betekening van onteigeningsbeschikkingen te regelen?

Antwoord 29.

De regering is het met leden van de SGP-fractie eens dat het eigendomsrecht een fundamenteel recht is. Daar moet zorgvuldig mee worden omgegaan. In de huidige onteigeningswet worden in de administratieve procedure, waarin wordt beslist over het besluit tot onteigening, mededelingen aan de onteigende met gewone post verzonden. Alleen bij de start van de gerechtelijke procedure wordt de onteigende persoonlijk in kennis gesteld met een dagvaarding.

Vergeleken met de onteigeningswet verviel in het wetsvoorstel de persoonlijke «betekening» bij de schadeloosstellingsprocedure. De regering merkte daarover op dat kans dat de onteigende op grond van het wetsvoorstel geen weet heeft van de onteigening uiterst klein is. In het ingediende wetsvoorstel was geborgd dat een onteigende tijdig kennis neemt van de onteigening. Net als onder de onteigeningswet bestaat ook in het nieuwe stelsel een reeks van momenten waarop de eigenaar op de hoogte kan geraken van het voornemen van de onteigenaar om de eigendom van een bepaalde onroerende zaak te verwerven, langs minnelijke weg dan wel langs de weg van onteigening. Inmiddels is ook aangetekende verzending bij aanvang van de gerechtelijke schadeloosstellingsprocedure weer verzekerd. Na indiening van dit wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is een wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ingediend²³, dat op 1 oktober 2019 in werking is getreden. De mogelijkheid om digitaal te procederen, waarvan dit wetsvoorstel uitging, is geschrapt. In de niet digitale verzoekschriftprocedure is voorzien in aangetekende verzending aan belanghebbenden die zich nog niet hebben gemeld in de verzoekschriftprocedure over de schadeloosstelling bij de onteigening.

Verschillende onteigeningsexperts zetten vraagtekens bij het voorstel om de eigenlijke onteigeningsprocedure via de bestuurlijke rechter in plaats van de civiele rechter te laten lopen. De onteigeningsprocedure wordt losgekoppeld van de schadeloosstellingsprocedure die via de civiele rechter blijft gaan. De regering veronderstelt tijdswinst. Verschillende experts waarschuwen dat de kans reëel is dat het tegenovergestelde het geval is. De drempel voor in cassatie gaan is hoger dan het aantekenen van hoger beroep.

²³ Kamerstukken II, 2019/20, 35 175, nr. 1 en 2, Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering tot intrekking van de verplichting om elektronisch te procederen bij de rechtbanken Gelderland en Midden-Nederland en tot verruiming van de mogelijkheden van de mondelinge behandeling in het civiele procesrecht.

30. Is de veronderstelling juist dat in de huidige procedure er vaak een geruime tijd zit tussen het indienen van een verzoek(besluit) tot onteigening en het daadwerkelijk ter inzage leggen van de stukken door de Kroon?

Antwoord 30.

De voorbereiding van besluiten van de Kroon tot goedkeuring van onteigening op grond van de onteigeningswet, wordt verzorgd door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Volgens informatie van dat ministerie, worden in de Kroonprocedure op basis van titels II en titel IV de stukken binnen zes weken ter inzage gelegd (inclusief publicatie vooraf en aanschrijven belanghebbenden), nadat de dossiers compleet zijn. Bij zogenoemde «titel II-onteingeningen» lukt dat omdat de dossiers vaak compleet worden ingediend. Bij zogenoemde titel IV-onteingeningen lukt dat regelmatig niet omdat dossiers vaak niet volledig zijn als ze worden ingediend. Na ontvangst van de complete dossiers (die in orde zijn bevonden) worden ook de stukken bij titel IV onteigeningen vrijwel altijd binnen 6 weken ter inzage gelegd.

31. Er zal ook in het bestuursrechtelijke spoor tijd nodig zijn om een dossier compleet te krijgen, voordat het ter inzage gelegd kan worden. Dat tijdsbeslag rekent de regering niet mee. De leden van de SGP-fractie horen graag hoe de regering deze kritiek beoordeelt.

Antwoord 31.

De regering neemt aan dat de leden van de SGP-fractie met de completering van het dossier doelen op de periode tot aan het ter inzage leggen van de ontwerponteigeningsbeschikking. Het is op grond van het wetsvoorstel aan het bevoegd gezag dat de onteigeningsbeschikking geeft, om te bepalen wanneer een dossier compleet is. Het tijdsbeslag dat nodig is voor het indienen van een verzoek tot onteigening bij de Kroon onder de huidige onteigeningswet zal niet wezenlijk verschillen van het tijdsbeslag dat nodig is voor het opstellen van de ontwerponteigeningsbeschikking. De leden van de SGP-fractie wijzen hier terecht op. Op voorhand valt niet te zeggen hoeveel tijd hiervoor precies nodig zal zijn. Ook valt niet te zeggen hoeveel tijd gemoeid is met de poging tot minnelijke verwerving. Daarom zijn deze voorprocedures buiten beschouwing gelaten in de vergelijking van de doorlooptijden, zowel in de huidige procedure als in de voorgestelde procedure.

Landinrichting

De leden van de SGP-fractie hebben nog een aandachtspunt met betrekking tot de artikelen over landinrichting. In het voorgestelde artikel 12.47 staat dat kavelruil een overeenkomst moet zijn die strekt tot verbetering van een gebied. Deze verbeteringseis komt bovenop de algemene verbeteringseis voor landinrichting in artikel 12.3 van de voorgestelde Aanvullingswet en wordt als zodanig niet genoemd in hoofdstuk 9 (Ruilverkaveling bij overeenkomst) van de huidige Wet inrichting landelijk gebied. In de ogen van experts en van de leden van de SGP-fractie kan toevoeging van deze objectieve verbeteringseis specifiek voor kavelruilovereenkomsten in het landelijk gebied voor onnodige verwarring zorgen. Kavelruil in het landelijk gebied is vrijgesteld van overdrachtsbelasting. Een dergelijke specifieke verbeteringseis geeft de Belastingdienst munitie om elke kavelruil te ontleden en de gewenste vrijstelling van overdrachtsbelasting in twijfel te trekken. Dat gebeurde voor de invoering van de Wet inrichting landelijk gebied ook. Van notarissen kan niet verwacht worden om elke kavelruil te toetsen aan de

verbeteringseis. De regering geeft in de toelichting min of meer aan dat de verbeteringseis, zoals genoemd in artikel 12.47, geen zelfstandige toets is.

32. Waarom heeft zij er dan niet voor gekozen de verbeteringseis, zoals genoemd in artikel 12.47, te schrappen, en te volstaan met de generieke verbeteringsdoelstelling, zoals genoemd in artikel 12.3, en zo onnodige verwarring bij de fiscale afhandeling te voorkomen? De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een nadere duiding en toelichting.

Antwoord 32.

Er kan niet worden volstaan met de algemene verbeteringsdoelstelling, zoals opgenomen in artikel 12.3 van het wetsvoorstel, omdat die doelstelling alleen geldt voor landinrichting door gedeputeerde staten en niet voor vrijwillige kavelruil in het landelijk gebied. De verbeteringseis in artikel 12.47 is dus geen aanvullende eis. De verbeteringseis voor kavelruil is juist van belang voor de vrijstelling van overdrachtsbelasting op grond van de Wet op belastingen van rechtsverkeer. Die vrijstelling geldt alleen voor een kavelruil landelijk gebied die strekt tot verbetering van een gebied (zie artikel 2.9 van het wetsvoorstel, dat voorziet in een wijziging van de Wet op belastingen van rechtsverkeer). De Belastingdienst toetst of aan deze voorwaarde voor vrijstelling van de overdrachtsbelasting is voldaan. De notaris die een kavelruilakte opstelt, hoeft niet te toetsen of aan de eis in artikel 12.47 is voldaan.

De Minister voor Milieu en Wonen,
S. van Veldhoven-van der Meer