

Vergaderjaar 2018–2019

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)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 mei 2019

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het verslag dat de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken over dit wetsvoorstel heeft uitgebracht. De regering dankt de leden van de fracties voor de gestelde vragen.

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 gemoderniseerd en vereenvoudigd. Dat leidt op een aantal punten in het wetsvoorstel tot wijzigingen ten opzichte van de huidige wetgeving. Een overzicht van de belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de huidige wetgeving is opgenomen in het antwoord op de vraag onder 1 uit het verslag.

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. Ook die voorstellen zijn opgenomen in het antwoord op de vraag onder 1 uit het verslag.

Met het voorstel voor kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling wordt ook uitvoering gegeven aan de motie De Vries, waarbij de regering is verzocht om na te gaan of de regels over grondexploitatie in de Omgevingswet aanvulling of herziening behoeven¹. Het wetsvoorstel geeft verder uitvoering aan de toezeggingen van de toenmalige Minister van Infrastructuur en Milieu dat voorkeursrechten pas in werking treden

¹ *Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 121.*

na inschrijving ervan in de openbare registers van het Kadaster² (zie artikel 16.82a van de Omgevingswet, zoals voorgesteld bij dit wetsvoorstel) en dat de bestuursrechter bij elke onteigening betrokken zal zijn³. Deze laatste toezegging is uitgevoerd via het voorstel voor de bekrachtigingsprocedure bij onteigening (afdeling 16.9 van de Omgevingswet, zoals voorgesteld bij dit wetsvoorstel). Wat betreft onteigening is met het wetsvoorstel ook uitvoering gegeven aan de motie Veldman/Ronnes⁴. Bij de antwoorden op de vragen onder 5 van het verslag wordt hier nader op ingegaan.

In het verslag hebben de leden van diverse fracties vragen gesteld over de onderdelen van het wetsvoorstel. Deze nota naar aanleiding van het verslag volgt vanzelfsprekend de indeling van het verslag. Voor de leesbaarheid en raadpleegbaarheid van de nota zijn de vragen genummerd, aan de hand van de indeling van het verslag.

De nota gaat vergezeld van een tweede nota van wijziging. De tweede nota van wijziging bevat twee aanpassingen naar aanleiding van vragen die uw Kamer in het verslag heeft gesteld (onderdeel A, onder 6 en onderdeel H van de tweede nota van wijziging). Het gaat om de vragen die hierna in de nota respectievelijk zijn aangeduid met nummer 8.27 en met nummer 11. Daarnaast wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om via deze nota van wijziging enkele technische verbeteringen door te voeren. Het gaat dan om verbeteringen in dit wetsvoorstel, en om verbeteringen in de Invoeringswet Omgevingswet alsmede in de Omgevingswet en andere wetten, zoals die als gevolg van het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet⁵ komen te luiden. Tenslotte voorziet de tweede nota van wijziging in zogenoemde samenloopbepalingen. Het gaat om samenloopbepalingen in verband met de afstemming van het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet op andere wetsvoorstellen voor Aanvullingswetten en de wijziging van de Crisis- en herstelwet.

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.

Inhoudsopgave	Blz.
1. Inleiding	2
2. Stelselherziening en grondbeleid	5
3. Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving	6
4. Voorkeursrecht	7
5. Onteigening	16
6. Landinrichting	29
7. Kavelruil	33
8. Kostenverhaal	36
9. Implementatie, handhaving en interbestuurlijk toezicht	50
10. Adviezen en effecten	51
11. Inwerkingtreding, overgangsrecht en evaluatie	54
Artikelsgewijze toelichting	54

1. Inleiding

1.1 *Graag vernemen de leden van de CDA-fractie hoe de wens om huidige wetgeving beleidsneutraal over te zetten naar de Omgevingswet zich verhoudt met de wens om wetgeving te moderniseren en te*

² Kamerstukken II 2011/12, 33 323, nr. 1.

³ Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 84.

⁴ Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 261.

⁵ Kamerstukken I 2018/19, 34 986, A.

vereenvoudigen. Kan schematisch aangegeven worden waar modernisering en vereenvoudiging verder strekt dan de huidige wetgeving, zo vragen zij.

Het wetsvoorstel bevat diverse wijzigingen ten opzichte van de geldende wetgeving die verband houden met de doelstelling van de Omgevingswet om wetgeving te moderniseren en te vereenvoudigen. 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. Op diverse plaatsen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is per onderwerp een overzicht gegeven van de voorgestelde wijzigingen. In de hiernavolgende schematische weergave zijn de vindplaatsen in de memorie van toelichting opgenomen van deze overzichten. Voor de leesbaarheid is in het schema per onderwerp van het wetsvoorstel weergegeven wat de belangrijkste wijzigingen zijn.

Onderwerp	Huidige wetgeving	Wetsvoorstel	Pagina's in memorie van toelichting
Voorkeursrecht	Bij zelfrealisatie geen uitzondering op de aanbestedingsplicht aan de overheid	Uitzondering op de aanbestedingsplicht aan de overheid als geslaagd beroep op zelfrealisatie wordt gedaan (artikel 9.11 Ow)	88–89
	Inschrijving van voorkeursrechten in het gemeentelijke beperkingenregister	Inschrijving voorkeursrechten in de openbare registers (artikel 16.82a Ow)	
	De termijn voor het opnieuw geven van een voorkeursrechtbeschikking op dezelfde grondslag bedraagt twee jaar	De termijn voor het opnieuw geven van een voorkeursrechtbeschikking op dezelfde grondslag bedraagt drie jaar (artikel 9.3, lid 1, Ow)	
Onteigening	Koninklijk besluit voor aanwijzen grond ter onteigening	Onteigeningsbeschikking door bestuursorgaan dat het aangaat	131–132; 97–98 bevat in tabel 2 een schematische vergelijking tussen de huidige en de voorgestelde procedure voor onteigening.
	Dagvaarding en rechtsbescherming bij de burgerlijke rechter	Rechtsbescherming tegen onteigeningsbeschikking bij de bestuursrechter («bekrachtigingsprocedure» en hoger beroep; afdeling 16.9 Ow). Geschillen over de schadeloosstelling bij de burgerlijke rechter via verzoekschrift (§ 15.3.2 Ow).	
	Onteigening komt tot stand door inschrijving vonnis in de openbare registers.	Onteigening komt tot stand door inschrijving onteigeningsakte in de openbare registers (afdeling 11.4 Ow)	
Landinrichting	Inrichtingsplan als aparte besluitfiguur	Conform Omgevingswet aangepast naar inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit (afdeling 12.2 Ow)	153–154
	Afzonderlijke titel voor onteigening in het belang van de landinrichting	Afzonderlijke titel vervalt; de algemene regeling voor onteigening volstaat	
Kavelruil	Kavelruil mogelijk in landelijk gebied	Kavelruil mogelijk in landelijk gebied, in stedelijk gebied en tussen landelijk en stedelijk	166
	Het appartementsrecht is geen te ruilen recht	Het appartementsrecht is een te ruilen recht	

Onderwerp	Huidige wetgeving	Wetsvoorstel	Pagina's in memorie van toelichting
Kostenverhaal	Eén type regeling voor kostenverhaal bij gebiedsontwikkelingen	Nieuw type regeling specifiek voor organische gebiedsontwikkelingen (zonder tijdvak; artikel 13.15 Ow)	186
	Raming inbrengwaarden wettelijk voorgeschreven	Keuze tussen twee manieren voor ramen van de inbrengwaarden; wordt geregeld via het Aanvullingsbesluit grondeigendom	
	Moment en wijze van eindafrekening wettelijk voorgeschreven	Moment en wijze van eindafrekening niet wettelijk voorgeschreven maar eigen keuze bevoegd gezag, vast te leggen in omgevingsplan	

De leden van de PvdA-fractie hechten aan de ene kant zeer aan eigendomsrecht en achten het niet wenselijk dat de overheid te makkelijk ingrijpt in eigendomsrechten, maar aan de andere kant vinden zij het noodzakelijk dat de overheid de gebiedsontwikkeling indringend moet kunnen sturen. Bijvoorbeeld in het geval van de vastzittende woningmarkt.

1.2 *Is de regering het hiermee eens?*

De regering deelt met de leden van de PvdA-fractie het belang dat zij hechten aan de bescherming van het eigendomsrecht. Tegelijkertijd constateert de regering met de leden van de PvdA-fractie dat de overheid de zorg draagt voor wonen en de verbetering van het leefmilieu. De overheid moet voldoende zijn toegerust om deze taak te kunnen uitoefenen. De regering is van mening dat de overheid met dit wetsvoorstel, en het stelsel van het omgevingsrecht als geheel, ruim voldoende is toegerust om te kunnen sturen op de gewenste gebiedsontwikkeling. Met de regels over het voorkeursrecht, onteigening, landinrichting en kostenverhaal in dit wetsvoorstel beschikt de overheid over een breed scala aan instrumenten waarmee in het verleden veel ervaring is opgedaan. De toepassing van die instrumenten is ook effectief gebleken. Met deze instrumenten kan de overheid ingrijpen op het eigendomsrecht om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken. Bovendien beschikt de overheid met het omgevingsplan over een instrument waarmee zij kan sturen op het grondgebruik, de vorm en uitvoering van nieuwe ontwikkelingen, en op het tempo van de ontwikkelingen in een gebied. Indringende sturing is voor de regering geen doel op zich. Een indringende sturing door de overheid kan worden overwogen als dat noodzakelijk is om haar taak voor de bewoonbaarheid van het land en de verbetering van het leefmilieu te kunnen vervullen. Steeds zal dat echter moeten worden afgezet tegen de inbreuk die daarmee kan worden gemaakt op het eigendomsrecht en de gevolgen die een indringende sturing kan hebben voor de eigenaar en andere rechthebbenden.

De leden van de PvdA-fractie maken zich grote zorgen over de ontwikkeling dat marktpartijen een steeds groter deel van de waardeverhoging van grond naar zich toe weten te trekken, terwijl het voor gemeenten steeds lastiger wordt om daar tegenwicht aan te bieden.

1.3 *Deelt de regering deze zorgen?*

De regering herkent niet het beeld dat marktpartijen in het algemeen een steeds groter deel van de waardeverhoging naar zich toe weten te trekken. Het beeld is divers. Gemeenten die ook na de economische en financiële crisis grondposities hebben weten te behouden⁶, hebben de afgelopen jaren weer kunnen profiteren van de stijgende grondprijzen. Zo hebben zij weer kunnen inlopen op tekorten die als gevolg van de economische en

⁶ Zie ook Bregman, A.R., e.a., Gebiedsontwikkeling in de nieuwe werkelijkheid, Den Haag: IBR, 2018.

financiële crisis zijn ontstaan⁷. Ook is er een aantal locaties waar zich waardeestijging van de grond niet of nauwelijks voordoet en waar zowel de overheid als marktpartijen last van hebben. Op binnenstedelijke locaties gaat de bekostiging geregeld gepaard met een zogenoemde onrendabele top. In die gevallen komt het voor dat er wat de exploitatie van gronden betreft, geen waardeestijging is om te verdelen⁸.

Doordat het mogen bouwen van woningen via het zelfrealisatiebeginsel is gekoppeld aan het bezit van bouwgrond, is het speculeren van grondposities aantrekkelijk en zijn de grond- en bouwmarkt steeds meer met elkaar vergroeid.

1.4 Hoe kijkt de regering hier tegenaan?

Op zichzelf is er niets op tegen dat degene die beschikt over de grond, ook de rechten heeft om op de grond te bouwen. Van belang is dat de overheid voldoende kan sturen op de inrichting van de fysieke leefomgeving en dat zij buitensporige grondspeculatie kan voorkomen. Met het voorkeursrecht kan de overheid de regie voeren over de verwezenlijking van nieuwe ontwikkelingen en kan zij onevenredige prijsopdrijving voorkomen. Het omgevingsplan biedt de mogelijkheid om te sturen op het grondgebruik, op de vorm en uitvoering van nieuwe ontwikkelingen, en op het tempo van de ontwikkelingen in een gebied. De overheid kan zelf gronden aankopen en uitgeven om de gewenste sturing aan een gebied te geven. Als voor de verwezenlijking van een functie de grond binnen afzienbare termijn nodig is, kan zij tot onteigening overgaan als minnelijke verwerving met de eigenaar niet lukt.

Tegelijkertijd herkent de regering de zorgen van de leden van de PvdA-fractie dat met grond wordt gespeculeerd en dat de vorm en uitvoering van nieuwe ontwikkelingen die de overheid voorstaat wordt bemoeilijkt door grondposities die zijn ingenomen.

Om grondspeculatie tegen te gaan biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid aan de overheid gebruik te maken van het voorkeursrecht. Daarmee beschikt de overheid over de mogelijkheid om een grondpositie te verwerven en de regie over de verwezenlijking van een gebied te voeren. Het voorkeursrecht kan helpen, zo blijkt uit de evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten, om buitensporige prijsopdrijvingen tegen te gaan⁹.

Vanzelfsprekend is de regering bereid om met uw Kamer te bezien of er nog andere mogelijkheden bestaan om de regierol van de overheid te versterken en om grondspeculatie tegen te gaan binnen de kaders van de eigendomsbescherming die eigenaren toekomt.

2. Stelselherziening en grondbeleid

De leden van de VVD-fractie vragen de regering, indachtig de motie Veldman en Ronnes, nog eens in te gaan op het beschermingsniveau bij onteigening. Dit is een ingrijpend instrument met voor betrokkenen grote gevolgen, waar zorgvuldig mee moet worden omgegaan.

2. In hoeverre is dat beschermingsniveau nu hetzelfde dan wel van een hoger niveau?

Het beschermingsniveau bij onteigening blijft ten opzichte van de huidige regelgeving hetzelfde en voor zover het gaat om de rechtsbescherming is er zelfs sprake van een vooruitgang van de positie en bescherming van de

⁷ Zie bijvoorbeeld: Korthals Altes, W., Financiële gegevens bouwgrondexploitatie gemeenten: Cijfers tot en met 3^e kwartaal 2018 (1e plaatsing), Delft: OTB – Research for the Built Environment, Faculty of Architecture and the Built Environment, Delft University of Technology, 2018.

⁸ Zie bijvoorbeeld: Fakton consultancy, Rotterdam en Den Haag in stedelijke transitie, oktober 2016, en: Brink advies, De reële transformatiepotentie in bestaand stedelijk gebied, mei 2017.

⁹ Sira Consulting, Evaluatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten, 2015, www.omgevingswet-portaal.nl.

eigenaar en de andere rechthebbenden. Het instrument onteigening blijft gelden als een ultimum remedium. Onteigening kan alleen plaatsvinden in het algemeen belang en als noodzaak en urgentie zijn aangetoond. Minnelijk overleg blijft uitgangspunt bij grondverwerving, net als het recht op een volledige schadeloosstelling en vergoeding van de werkelijke waarde van de grond. Ongewijzigd blijft verder dat de eigendom niet eerder kan worden overgedragen dan nadat het onteigeningsbesluit onherroepelijk is geworden, het besluit dat dient als grondslag voor het onteigeningsbelang onherroepelijk is geworden en de voorlopige schadeloosstelling is betaald. Wat betreft de procedure over de schadeloosstelling blijft de rechtsbescherming gelijk. Wat betreft de voorgestelde regeling voor de rechtsbescherming bij onteigening wordt een scheiding aangebracht in de procedure tegen de onteigeningsbeschikking en de schadeloosstellingsprocedure. Tegen de onteigeningsbeschikking staat nog steeds beroep open in twee instanties: een bekrachtigingsprocedure bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Onder de huidige onteigeningswet bestaat de rechtsbescherming tegen onteigeningsbesluiten van de Kroon ook uit twee instanties: een beoordeling door de rechtbank (civiele kamer) gevolgd door de mogelijkheid van cassatie bij de Hoge Raad. Daar waar in de huidige regeling de rechtbank de rechtmatigheid van het onteigeningsbesluit van de Kroon alleen toetst als een belanghebbende daarom verzoekt, voert in de voorgestelde regeling de bestuursrechter bij de beoordeling van het verzoek om bekrachtiging van een onteigeningsbesluit in alle gevallen de in het wetsvoorstel voorgeschreven basistoets uit, ongeacht of er bedenkingen zijn ingediend. Tegen de uitspraak van de rechtbank kan hoger beroep worden ingesteld. Anders dan bij het rechtsmiddel van cassatie bij de Hoge Raad, volgt bij hoger beroep altijd een volledige herkansing, tenzij het hoger beroep kennelijk ongegrond is. Wat betreft de rechtsbescherming bij onteigening is daarom ten opzichte van de huidige procedure sprake van een vooruitgang van de positie en bescherming van de eigenaar en de overige rechthebbenden.

3. Verhouding tot bestaande en voorgenomen regelgeving

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat in artikel 14 van de Grondwet ook is bepaald wanneer in geval van nood onverwijld onteigening geboden is, de schadeloosstelling niet vooraf verzekerd hoeft te zijn. Voorts wordt gesteld dat de Omgevingswet geen gevallen van nood zal omvatten.

3.1 *Maar wanneer is er sprake van «nood», zo vragen de leden van de VVD-fractie.*

Van nood in de zin van artikel 14 van de Grondwet is sprake in geval van bijvoorbeeld brand, watersnood of oorlog. In het verlengde daarvan bevat titel III van de onteigeningswet een aparte regeling voor onteigening in geval van buitengewone omstandigheden. Die titel gaat niet over naar de Omgevingswet en zal dus in de onteigeningswet achterblijven. De Omgevingswet zal dus geen gevallen van nood, zoals bedoeld in artikel 14 van de Grondwet, omvatten.

In artikel 222 van de Gemeentewet is de baatbelasting geregeld.

3.2 *De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven wanneer dit instrument wordt gebruikt en wanneer de regeling van het kostenverhaal geldt.*

Baatbelasting kan worden geheven om gemeentelijke uitgaven in verband met de aanleg van voorzieningen te verhalen op zittende eigenaren en andere rechthebbenden op een onroerende zaak die baat hebben bij die voorzieningen. Het kan bijvoorbeeld gaan om het opknappen van een winkelstraat. De regeling voor kostenverhaal in dit wetsvoorstel geldt als

een gemeente bij nieuwbouw kosten maakt voor de aanleg van onder meer nieuwe infrastructuur.

De baatbelasting wordt beperkt ingezet, mede als gevolg van de inwerkingtreding van de regeling kostenverhaal in de Wet ruimtelijke ordening. Als gevolg daarvan is de Gemeentewet gewijzigd. De baatbelasting mag door deze wijzigingen niet langer geheven worden als de gemeentelijke uitgaven moeten worden verhaald via een publiekrechtelijke regeling voor kostenverhaal of als daarover een overeenkomst is gesloten. Het wetsvoorstel beoogt geen wijziging aan te brengen in deze verhouding tussen kostenverhaal bij nieuwe initiatieven en het heffen van baatbelasting op zittende eigenaren.

4. Voorkeursrecht

Op grond van het wetsvoorstel is de toepassing van het voorkeursrecht verbonden aan voorwaarden die verband houden met de toedeling van functies. Op grond van het wetsvoorstel kunnen voorkeursrechten worden gevestigd om milieudoelstellingen te bereiken. Als voorwaarde geldt dan dat de gewenste omgevingskwaliteit of de te behalen omgevingswaarde verband houdt met de toedeling van functies.

4.1 *De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre de voorgestelde regeling daarmee afwijkt van de huidige regeling. Zij vragen de regering daarbij de rechtsbescherming van de rechthebbenden te betrekken. Gaarne krijgen zij een reactie van de regering.*

Onder de huidige Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) is de bevoegdheid om een voorkeursrecht te vestigen beperkt tot onroerende zaken waaraan een niet-agrarische *bestemming* is toegekend of toegedacht en waarvan het gebruik afwijkt van die *bestemming*.

De voorgestelde regeling biedt de mogelijkheid een voorkeursrecht te vestigen op een onroerende zaak die deel uitmaakt van een locatie waaraan een niet-agrarische *functie* is toegeedeeld (in het omgevingsplan) of toegedacht (in bijvoorbeeld een omgevingsvisie of programma) en waarvan het gebruik afwijkt van die *functie*.

Het begrip «functie» omvat meer dan het begrip «bestemming» in de Wet ruimtelijke ordening. Naast de toedeling van functies aan locaties vanuit een ruimtelijke ordeningsperspectief, zal de toedeling van functies ook vanuit andere motieven binnen de zorg van de fysieke leefomgeving plaatsvinden. Daarbij kan het bijvoorbeeld ook gaan om het toekennen van bepaalde waarden, zoals monumentale waarden met bijbehorende regels, of om de zorg voor het milieu of de energievoorziening, zoals de mogelijkheid om gronden aan te wijzen voor de productie van zonne-energie.

Het feit dat het begrip functie een bredere betekenis heeft dan het begrip bestemming, zal naar verwachting nauwelijks leiden tot een verruimde toepassing van het voorkeursrecht. Voor vestiging van een voorkeursrecht geldt, net als in de Wvg, de voorwaarde dat sprake moet zijn van afwijkend gebruik ten opzichte van de toegedeelde of toegedachte functie. Vestiging wordt in de praktijk daarom alleen overwogen als er een nieuwe vorm van grondgebruik (niet zijnde agrarisch) gerealiseerd moet worden en de bestaande functie niet gehandhaafd kan worden. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om de voorgenomen bouw en aanleg van een nieuwe woonwijk «in de wei» of de bouw van een windturbine of de aanleg van een zonne-energiepark op gronden die nu nog agrarisch gebruikt worden. Als het gaat om de *toevoeging* van functies (bijvoorbeeld de status van waterwingebied) kan veelal volstaan worden met de toevoeging van regels ter bescherming van die nieuwe functie. Inzet van het instrument voorkeursrecht is dan niet doelmatig. Bovendien zal in de voorkeursrechtbeschikking gemotiveerd moeten worden dat het belang van verwezenlijking van de toegedeelde of toegedachte functie de ingreep recht-

vaardigt, bijvoorbeeld om de regiefunctie van de overheid te behouden of om onnodige prijsopdrijving te voorkomen.

Daarom verwacht de regering niet dat de verbreding van bestemming tot functie tot feitelijke uitbreiding van de grondslag voor de vestiging van een voorkeursrecht leidt.

Net als nu het geval is bij de Wet voorkeursrecht gemeenten, staan tegen een voorkeursbeschikking bezwaar en beroep bij de rechter in twee instanties open. In bezwaar en bij de rechter kan onder andere worden aangevoerd dat de vestiging van het voorkeursrecht niet voldoet aan de eis dat de toegedeelde functie niet afwijkt van het huidige gebruik, dat de vestiging niet is gericht op verwezenlijking van een nieuwe functie of dat het algemeen belang de vestiging niet rechtvaardigt. Daarover kan dus een onafhankelijk oordeel van de rechter worden verkregen.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat ook wanneer de nieuwe functie voorziet in een vergelijkbaar, maar intensiever gebruik het mogelijk is de voorgestelde regeling van het voorkeursrecht toe te passen.

4.2 *De leden van de VVD-fractie krijgen graag een verduidelijking van het begrip «intensiever gebruik». Wanneer is daar sprake van?*

Van een intensiever gebruik is sprake als de nieuwe functie meer bebouwings- of gebruiksmogelijkheden biedt dan het huidige gebruik. Van intensiever gebruik kan dus ook sprake zijn als de nieuwe functie in bestaand stedelijk gebied meer verdichting mogelijk maakt, bijvoorbeeld door de bouw van een woontoren waar het huidige gebruik bestaat uit eengezinswoningen. Het begrip intensiever gebruik heeft in het wetsvoorstel dezelfde betekenis als het thans op basis van de huidige rechtspraak heeft bij de beoordeling of er sprake is van afwijkend gebruik in de zin van de Wet voorkeursrecht gemeenten. De Afdeling bestuursrecht van de Raad van State heeft in onder meer de volgende uitspraken geoordeeld dat er sprake is van een intensivering van het bestaande gebruik: het mogelijk maken om meer woningen te situeren op de percelen dan tot dan toe mogelijk was¹⁰; het mogelijk maken van woningbouw naast bedrijvigheid op een bestaand bedrijventerrein¹¹; het evolueren van een groen buffergebied waar geen ontwikkelingen zijn toegestaan, naar een parkachtig gebied voor aangrenzende stedelijke gebieden¹² en een gebruik van een landgoed als zorginstelling naar een gebruik met meer denkbare functies op het gebied van wonen, zorg, educatie, dienstverlening, bedrijvigheid, horeca en recreatie¹³.

4.3 *Wat wordt bedoeld met «om een voorkeursrecht te vestigen is het niet nodig dat de locatie in het omgevingsplan is «geëtiketteerd» met een functie-aanduiding?*

Het omgevingsplan is één van de grondslagen voor de vestiging van een voorkeursrecht. Een voorkeursrecht kan alleen worden gevestigd als is voldaan aan het vereiste dat aan een locatie een niet-agrarische functie is toegedeeld en het huidige gebruik van de locatie afwijkt van de toegedeelde functie (zie het voorstel voor artikel 9.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet). Om aan dit vereiste te voldoen is het echter niet nodig dat de locatie in het omgevingsplan door middel van een functie-aanduiding een «etiket» heeft. Ook uit het samenstel van regels dat geldt op de locatie kan volgen welke functie aan een locatie is toegedeeld. Door middel van het volgende voorbeeld kan het onderscheid worden verduidelijkt. Als wonen op een locatie is toegestaan, volgt dat uit de regels die op de locatie van toepassing zijn. De regels zijn bepalend voor de functie die is toegedeeld aan een locatie en dus ook voor de vraag of is

¹⁰ ABRvS 9 januari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP1306.

¹¹ ABRvS 28 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW0295.

¹² ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3786.

¹³ ABRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1089.

voldaan aan het vereiste dat de toegedeelde functie niet-agrarisch moet zijn en afwijkt van het huidige gebruik. De regels kunnen voor een overzichtelijke ordening en ontsluiting worden voorzien van een functie-aanduiding «wonen», maar dat hoeft niet.

De term «functie» heeft een ruimere betekenis dan het planologische begrip «bestemming». Daardoor kan dit leiden tot meer mogelijkheden voor vestiging van een voorkeursrecht.

4.4 *Is er nu sprake van een uitbreiding van de mogelijkheden tot voorkeursrecht?*

Nee, in de praktijk niet. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar vraag 4.1.

De voorkeursrechtbeschikking zelf kan ook de grondslag vormen voor de vestiging van het voorkeursrecht.

4.5 *In hoeverre is dat nu ook al het geval? Wordt hiermee het instrument niet verder opgerekt? In hoeverre hebben de provincie en de Staat straks meer mogelijkheden om een voorkeursrecht te vestigen dan onder de huidige regeling? De leden van de VVD-fractie krijgen gaarne een reactie van de regering en vragen hierbij de positie van het projectbesluit te betrekken.*

De voorkeursrechtbeschikking zelf kan inderdaad de grondslag vormen voor de vestiging van het voorkeursrecht. Dat is ook onder de huidige Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) het geval. Dat is mogelijk wanneer het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten een voorkeursrecht vestigen als de ruimtelijke ontwikkeling nog niet in een structuurvisie of bestemmingsplan is opgenomen. Het besluit waarbij dat voorkeursrecht wordt gevestigd bevat dan de planologische grondslag van de aanwijzing voor vestiging.

Onder de Wvg hebben Rijk en provincie de mogelijkheid om het voorkeursrecht te vestigen op basis van een Rijksinpassingsplan of een provinciaal inpassingsplan. Het projectbesluit is de opvolger van het inpassingsplan. Met het projectbesluit wordt het omgevingsplan gewijzigd. Het gewijzigde omgevingsplan kan dienen als grondslag voor de vestiging van een voorkeursrecht. Het projectbesluit hoeft dus niet als afzonderlijke grondslag voor vestiging van het voorkeursrecht in de Omgevingswet te worden opgenomen.

In lijn met de bevoegdheid die de gemeente toekomt kunnen Rijk en provincie onder de Omgevingswet het voorkeursrecht vestigen op basis van een omgevingsvisie of een programma. Wat betreft de omgevingsvisie is dat een voortzetting van de mogelijkheden die bestaan onder de Wvg. Op grond van de Wvg kan een voorkeursrecht worden gevestigd op basis van een structuurvisie als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening. Alleen wat betreft het programma is ten opzichte van de Wvg een verruiming van de mogelijkheden om het voorkeursrecht te vestigen, en dat is in lijn met de verruiming van de mogelijkheden die ook aan de gemeente worden toegekend. Voor de regering is er geen goede reden waarom die bevoegdheid alleen aan de gemeente moet toekomen. Het vestigen van een voorkeursrecht is in deze situaties, net als nu, gekoppeld aan de aanwezigheid van een nationaal of provinciaal belang. Mede door deze eis zal het voorkeursrecht naar verwachting niet vaker worden toegepast dan nu het geval is. In de praktijk is overigens gebleken dat provincies het instrument beperkt gebruiken en het Rijk helemaal niet. Bovendien zullen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de provincies in het besluit tot vestiging van het voorkeursrecht een beschrijving moeten geven van de reden dat de inzet van het voorkeursrecht gerechtvaardigd is (evenredigheidsafweging).

Een voorkeursrecht dat is gevestigd door de gemeenteraad, provinciale staten of de Minister van BZK op basis van een omgevingsplan vervalt

van rechtswege tien jaar na het ingaan van het voorkeursrecht. Er is aangesloten bij de geldigheid van het bestemmingsplan, tien jaar. Tien jaar is een lange periode.

4.6 *Waarom heeft de regering niet gekozen voor een periode van vijf jaar, met een verlenging van vijf jaar, zo vragen de leden van de VVD-fractie.*

Wat betreft de termijn waarna een voorkeursrecht op grond van een omgevingsplan vervalt, is aangesloten bij de huidige regeling in de Wet voorkeursrecht gemeenten voor bestemmingsplannen. De termijn van vijf jaar met verlenging van vijf jaar is wel overwogen. Voor zowel organische locatieontwikkelingen als voor integrale gebiedsontwikkeling en uitnodigingsplanologie zal een termijn van vijf jaar echter te kort zijn. In omgevingsplannen die dergelijke ontwikkelingen mogelijk maken, zal vaak worden gewerkt met een tijdvak langer dan vijf jaar of zelfs zonder tijdvak. Daarom is afgezien van een termijn van vijf jaar voor het vervallen van het voorkeursrecht.

4.7 *Is overwogen het voorkeursrecht van rechtswege te laten vervallen, als na drie of vijf jaar de onroerende zaak aan het overheidsorgaan wordt aangeboden en dat orgaan de onroerende zaak niet koopt? Zo neen, waarom niet? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.*

Ja, dat is overwogen. De regering heeft echter niet voor het vervallen van het voorkeursrecht gekozen, omdat ondanks de afwijzing van het aanbod, er goede redenen kunnen zijn om het voorkeursrecht te handhaven. Ook dan kan het nog nodig zijn om de regie bij de verwezenlijking van de voorgestane ontwikkelingen te behouden en speculatie en stijging van grondprijzen tegen te gaan. Gebiedsontwikkelingen nemen vaak langer dan de genoemde termijn van drie of vijf jaar in beslag. Daarom is ervoor gekozen de termijn van tien jaar te continueren. Voorts wordt erop gewezen dat het de eigenaar na een afgewezen aanbod gedurende drie jaar vrijstaat om de onroerende zaak te vervreemden.

Voor verschillende situaties gelden verschillende vervaltermijnen voor het voorkeursrecht. Die vervaltermijnen zijn niet aan de orde wanneer tijdig een opvolgend omgevingsrechtelijk besluit wordt vastgesteld dat als grondslag voor het voorkeursrecht kan dienen. Er wordt vastgehouden aan het systeem van het zogenoemde «automatisch doorlopen» van een eenmaal gevestigd voorkeursrecht. Wanneer tijdig een opvolgend omgevingsrechtelijk besluit wordt vastgesteld, hoeft niet opnieuw een voorkeursrechtbeschikking te worden gegeven.

4.8 *De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre dat redelijk is voor de eigenaar van de onroerende zaak. Betekent dit niet dat er, als het ware tot in lengte van jaren, een voorkeursrecht kan gelden, terwijl het bestuursorgaan daar niets mee doet? De leden van de VVD-fractie vragen de regering daar nader op in te gaan.*

Op dit punt is aangesloten bij de huidige regeling in de Wet voorkeursrecht gemeenten. Anders dan de leden van de VVD-fractie lijken te veronderstellen is het niet zo dat een voorkeursrecht oneindig lang kan gelden zonder actie van de kant van de overheid. Alleen als tijdig is voorzien in een nieuwe grondslag voor vestiging van het voorkeursrecht, zoals een omgevingsvisie, programma of een omgevingsplan, kan het in totaal voor de duur van 16 jaar en 3 maanden worden gevestigd (dat is een optelsom van de diverse vervaltermijnen voor voorkeursrechten met verschillende grondslagen). Als die nieuwe stap niet tijdig genomen wordt, vervalt het voorkeursrecht van rechtswege. Bij iedere stap in de bestemming van het voorkeursrecht zal het bevoegd gezag zich ervan vergewissen of de vestiging van het voorkeursrecht nog steeds nodig is. Ook zal het moeten nagaan of wordt voldaan aan de eis dat het huidige gebruik afwijkt van de toegedeelde functie. Als niet meer aan die eis wordt voldaan, moet het bevoegd gezag het voorkeursrecht intrekken.

Onder deze omstandigheden acht de regering een totale vestigingsduur van het voorkeursrecht van 16 jaar redelijk. Daarbij neemt de regering in aanmerking dat het voorkeursrecht een instrument is waarmee de overheid de regie over een gebied kan behouden en bijdraagt aan het voorkomen van speculatie met gronden. Ook neemt de regering in aanmerking dat het vestigen van het voorkeursrecht weliswaar leidt tot een inbreuk op de eigendom, maar dat deze inbreuk is beperkt tot de overdraagbaarheid van een onroerende zaak en zich alleen voordoet op het moment dat de eigenaar de onroerende zaak wil vervreemden.

De regering stelt dat het verbod op hervestiging een rem is op het herhaaldelijk geven van voorkeursrechtbeschikkingen. In de desbetreffende paragraaf wordt een voorbeeld gegeven van een gevestigd voorkeursrecht op een moment dat de gewenste functie nog niet in een omgevingsrechtelijk plan aan een locatie is toegedeeld. Er is vervolgens een omgevingsvisie in werking getreden. Wanneer het vervolgens niet lukt om tijdig een omgevingsplan vast te stellen, vervalt het voorkeursrecht van rechtswege. Een voorkeursrecht gebaseerd op een omgevingsvisie en een programma is niet mogelijk. Wel kan de gemeenteraad dan een omgevingsplan vaststellen en een voorkeursrechtbeschikking geven.

4.9 *De leden van de VVD-fractie vragen hier nader op in te gaan. In hoeverre is het redelijk om als het eerder niet is gelukt om het voorkeursrecht alsnog te vestigen op het omgevingsplan. Wat is dan in feite de rechtszekerheid van de burger?*

Op dit punt is aangesloten bij de huidige regeling van het voorkeursrecht in de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Met het hervestigingsverbod in het wetsvoorstel wordt de eigenaar beschermd tegen een lichtvaardige inzet van het voorkeursrecht. Het hervestigingsverbod geldt voor hervestiging van een voorkeursrecht op dezelfde grondslag. Wanneer het voorkeursrecht bijvoorbeeld gevestigd is met als grondslag een omgevingsvisie, dan kan niet binnen drie jaar opnieuw op basis van die grondslag het voorkeursrecht gevestigd worden. Deze termijn is, in plaats van de huidige termijn van twee jaar, in het wetsvoorstel op drie jaar gesteld. Dat komt ten goede aan de rechtszekerheid van de burger. Tegelijkertijd komt het bij complexe gebiedsontwikkelingen soms voor dat een voorgenomen ontwikkeling in een omgevingsvisie niet binnen drie jaar kan worden vastgelegd in een omgevingsplan, maar dat het met het oog op de regiefunctie van de overheid, het voorkomen van speculatie en ondersteuning van de grondverwerving, nodig is om het voorkeursrecht opnieuw te vestigen. Daarom heeft het hervestigingsverbod voor vestiging van het voorkeursrecht uit het wetsvoorstel – in navolging van de Wvg – geen betrekking op hervestiging op basis van een nieuwe grondslag. Voor dezelfde ruimtelijke ontwikkeling kan op basis van een nieuwe grondslag, zoals het door de vragensteller genoemde omgevingsplan, wel opnieuw een voorkeursrecht gevestigd worden. De regering heeft zo de weging gemaakt tussen enerzijds het belang van de grondeigenaar en anderzijds het algemeen belang dat gediend wordt bij de vestiging van een voorkeursrecht.

Op de uitnodiging tot onderhandeling bestaan uitzonderingen. Daaraan wordt er één toegevoegd, te weten de situatie waarin een vervreemder aantoont dat de beoogde verkrijger de nieuwe functie wil verwezenlijken.

4.10 *Als dat daadwerkelijk het geval is en de zaak wordt verkocht, vervalt dan het gevestigde voorkeursrecht, zo vragen de leden van de VVD-fractie.*

Het voorkeursrecht vervalt hiermee niet. De vervreemder moet aannemelijk maken dat de verkrijger de nieuwe functie wil verwezenlijken. Wanneer de verkrijger vervolgens vrij zou zijn de grond over te dragen aan een nieuwe verkrijger, dan zou de gemeente haar regie via het

voorkeursrecht kwijtraken en niet de zekerheid hebben dat ook deze nieuwe verkrijger de nieuwe functie wil verwezenlijken.

Tegen de voorkeursrechtbeschikking staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.

4.11 *De leden van de VVD-fractie vragen de regering in hoeverre de nieuw voorgestelde regeling afwijkt van de huidige regeling. In hoeverre is de rechtsbescherming van de burger gelijkwaardig aan wat die nu is?* Tegen een voorkeursbeschikking staan bezwaar en beroep bij de rechter in twee instanties open. Er kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank en tegen de uitspraak van de rechtbank kan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De rechtsbescherming tegen de voorkeursrechtbeschikking is daarmee gelijkwaardig aan de rechtsbescherming tegen het besluit om het voorkeursrecht te vestigen op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten.

In bepaalde situaties kan er sprake zijn van schadevergoeding. Als voorbeeld wordt gegeven de situatie waarin het bevoegd gezag het voorkeursrecht in stand houdt, terwijl de beoogde bestemming geen doorgang meer vindt. De overheid moet dan schadevergoeding betalen.

4.12 *Dat is op zich begrijpelijk, maar wat kan er worden gedaan om de situatie te voorkomen dat het voorkeursrecht in stand wordt gehouden, terwijl de beoogde bestemming geen doorgang meer vindt? De leden van de VVD-fractie vragen de regering hier op in te gaan.*

Het bestuursorgaan moet het voorkeursrecht onmiddellijk intrekken als dit niet meer voldoet aan de voor vestiging geldende eisen¹⁴. Deze verplichting geldt dus ook als de beoogde functie geen doorgang meer vindt. Een belanghebbende kan ook om intrekking verzoeken. Op een dergelijk verzoek is de Algemene wet bestuursrecht en de daarin voorziene rechtsbescherming van toepassing. Voor zowel ambtshalve intrekking als intrekking op verzoek van een belanghebbende gelden dezelfde inhoudelijke beoordelingscriteria. Tegen het niet-tijdig nemen van een besluit of een afwijzing kan bezwaar, beroep en hoger beroep worden ingesteld.

4.13 *Tot slot van dit onderdeel van de memorie van toelichting vragen de leden van de VVD-fractie of de gevestigde voorkeursrechten als deze zijn vervallen, ook daadwerkelijk uit het bestand bij het Kadaster worden verwijderd.*

Een registratie van de huidige gemeentelijke voorkeursrechten wordt opgenomen in het gemeentelijk beperkingenregister op grond van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken. Voorkeursrechten van provincie en Rijk worden geregistreerd in de openbare registers, die door het Kadaster worden beheerd. Het Kadaster voert deze taak adequaat en tijdig uit. Vervallen voorkeursrechten krijgen overigens de status «beëindigd» en worden niet uit het systeem verwijderd; dit om historisch onderzoek mogelijk te maken.

4.14 *In hoeverre is er thans sprake van een «vervuild» bestand?*

Het tijdig nemen en toezenden van intrekkingbesluiten of het tijdig mededelen aan de beheerder van het register dat het besluit van rechtswege is vervallen, is bepalend voor de mate van vervuiling. Een bestuursorgaan van het Rijk of de provincie moet binnen vier dagen na het vervallen van het voorkeursrecht een verklaring met betrekking tot dat vervallen aanbieden aan het Kadaster. Het Kadaster geeft aan dat dit binnen enkele dagen leidt tot doorhaling van de beperking in de openbare registers. Bij de gemeente moeten burgemeester en wethouders een verklaring dat het voorkeursrechtsbesluit vervallen is, opnemen in het

¹⁴ Zie artikel 9.5 van de Omgevingswet zoals voorgesteld bij dit wetsvoorstel.

gemeentelijk beperkingenregister en de gemeentelijke beperkingenregistratie bijwerken.

Het is niet bekend in hoeverre bestuursorganen ten onrechte geen besluit nemen tot intrekking van een voorkeursrecht, dan wel dat zij het van rechtswege vervallen van een voorkeursrecht niet doorgeven aan het Kadaster of niet zelf doorhalen in het gemeentelijke beperkingenregister. Onder de Omgevingswet worden alle voorkeursrechten opgenomen in de openbare registers, zodat eventuele vervuiling van het gemeentelijk beperkingenregister en de gemeentelijke beperkingenregistratie niet meer kan voorkomen.

Een «vervuild» bestand kan voor betrokkenen tot vervelende situaties leiden.

4.15 *Als er sprake is van een «vervuild» bestand bij het Kadaster, is de regering dan bereid om actie te ondernemen? De leden van de VVD-fractie vragen de regering hier op in te gaan.*

Zoals bij het antwoord op vraag 4.14 is aangegeven, is niet uit onderzoek bekend of er sprake is van «vervuiling». In dit verband verwijst de regering naar het voornemen om vooruitlopend op de Omgevingswet de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken zodanig aan te passen dat de inhoud van de registers van de gemeentelijke beperkingenbesluiten voorzien van de bijbehorende brondocumenten worden overgebracht naar de openbare registers van het Kadaster. Daarbij zal meteen een actualisering plaatsvinden, zodat eventuele vervuiling kan worden weggewerkt¹⁵.

De leden van de CDA-fractie zien dat de termijn waarbinnen niet opnieuw een voorkeursrecht kan worden gevestigd drie jaar in plaats van de huidige twee jaar wordt (artikel 9.3 lid 1).

4.16 *Graag vernemen zij de motivatie van deze wijziging.*

Een onroerende zaak mag niet langer dan nodig belast blijven met een voorkeursrecht. Vanuit de gedachte de bescherming van de eigenaar te verbeteren, is om die reden de termijn verlengd waarin hervestiging niet kan plaatsvinden op grond van hetzelfde besluit. Daar staat tegenover dat het voorkeursrecht op een andere grondslag opnieuw kan worden gevestigd nog voordat de termijn van drie jaar is verstreken. Verwezen wordt naar het antwoord op vraag 4.9.

De leden van de CDA-fractie constateren dat na vernietiging van het omgevingsplan het voorkeursrecht nog een jaar geldt, zodat het plan ondertussen kan worden hersteld (artikel 9.4 lid 3). Deze leden menen dat die termijn in de praktijk vaak te kort is omdat soms veel aanvullend onderzoek moet plaatsvinden.

4.17 *Graag vernemen zij of deze termijn ook twee jaar zou kunnen zijn.*

In beginsel dient een voorkeursrecht te vervallen als de grondslag daaraan ontvallen is. Het voorgestelde artikel 9.4, derde lid, maakt daar een uitzondering op. Het bestuursorgaan krijgt de kans een geconstateerd gebrek te herstellen en alsnog een deugdelijk besluit te nemen. De regering vindt het redelijk dat de gevolgen van een onjuist besluit van de overheid voor derden zo beperkt mogelijk blijven. Het voorkeursrecht blijkt in dat geval gevestigd te zijn geweest op een vernietigd omgevingsplan. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State gaat niet lichtvaardig over tot vernietiging. Vanuit de gedachte van rechtsbescherming voor de rechthebbende, moet een onroerende zaak na vernietiging van het besluit niet nog veel langer belast blijven met een voorkeursrecht. Mede gelet op de uitspraken van de Afdeling bestuurs-

¹⁵ Zie de internetconsultatieversie van de Wijziging van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken teneinde die beperkingen beter kenbaar te maken, gepubliceerd op 09-12-2018.

rechtspraak van de Raad van State over bestemmingsplannen lijkt een jaar een toereikende termijn voor het herstellen van fouten. Met die termijn wordt een balans gevonden tussen bescherming van de eigenaar tegen de gevolgen van zo'n vernietigd besluit en het belang van de overheid om het voorkeursrecht niet te verliezen.

De leden van de CDA-fractie hebben verbaasd kennis genomen van de uitzonderingsmogelijkheid op de hoofdregel van verwezenlijking van een omgevingsplan door de overheid (artikel 9.11). Het bevoegd gezag, meestal een gemeente, moet beslissen dat het voorkeursrecht niet van toepassing is wanneer een beoogde verkrijger in staat is de gewenste functie zelf te realiseren.

Deze leden menen dat op die wijze de gemeenten een instrument uit handen wordt genomen om woningbouw te versnellen en op te treden tegen eigenaren die handelen tegen het maatschappelijk belang. Zij wijzen erop dat de Wet voorkeursrecht gemeenten destijds tot stand is gekomen om de gemeente duidelijke regie te kunnen laten voeren over gebiedsontwikkelingen en om speculatie en «free-rider-gedrag» te voorkomen.

De leden van de CDA-fractie menen dat een beroep op zelfrealisatie bij het voorkeursrecht leidt tot onzekerheid en dat kan de gemeentelijke ontwikkelstrategie doorkruisen. Op deze manier wordt de gemeente in een faciliterende rol gedwongen. Dat kan niet de bedoeling zijn, zo menen zij en de huidige regelgeving is bovendien niet beleidsneutraal overgezet. De leden van de CDA-fractie menen dat de gemeenten het initiatief moeten kunnen nemen een gebiedsontwikkeling tot stand te brengen en daarbij moeten zij de regierol kunnen houden. Indien eenvoudig een beroep op zelfrealisatie gedaan kan worden dan zal dat leiden tot versnippering van ontwikkelingen omdat de kaveleigenaren die zich zelfrealisator noemend slechts die ene kavel kunnen realiseren. Bovendien menen deze leden dat zelfrealisatie zal leiden tot speculatie en prijsopdrijving.

De leden van de CDA-fractie willen niet de goedwillende ontwikkelaars of eigenaren belemmeren maar wel de free riders en speculanten.

4.18 *De leden van de CDA-fractie vragen of het gemeentelijk besluit om geen gebruik te maken van het voorkeursrecht open staat voor bezwaar, beroep en hoger beroep. Als dat zo is, dan zal dat leiden tot grote vertragingen en financiële schade, zo menen zij.*

Als de gemeente besluit de uitzondering op de aanbiedingsplicht van zelfrealisatie toe te staan, kunnen belanghebbenden daartegen bezwaar maken en beroep en hoger beroep instellen. Ook tegen een besluit tot weigering op een verzoek om uitzondering staan die rechtsmiddelen open.

De regering verwacht niet dat deze rechtsbescherming leidt tot grote vertragingen en financiële schade. De regering verwacht dat de uitzondering in de praktijk geen belangrijke rol zal spelen. De huidige praktijk wijst uit dat gemeenten en eigenaren in de overgrote meerderheid van gevallen tot overeenstemming komen over een voorgenomen ontwikkeling, ook in de situatie dat er een voorkeursrecht is gevestigd. Voor een beroep op de uitzondering geldt bovendien een aantal cumulatieve voorwaarden. De uitzondering is alleen van toepassing als de eigenaar kan aantonen dat de verkrijger bereid en in staat is het plan dat het bevoegd gezag voor ogen staat te realiseren. Het bevoegd gezag moet op basis van de beschikbare stukken en gegevens beoordelen of de voorgenomen zelfrealisatie aan de daaraan gestelde criteria voldoet. Om te voorkomen dat de uitzondering kan worden aangevraagd als er nog geen duidelijkheid is over de door de overheid voorgestane ontwikkeling, kan die alleen worden ingeroepen als het voorkeursrecht is gevestigd op basis van een omgevingsplan. De uitzondering is dus nog niet van toepassing bij een voorkeursrecht op grond van een zelfstandige beschikking,

omgevingsvisie of programma. Pas als de gemeente duidelijkheid heeft geboden over de voorgestane ontwikkeling kan een beroep worden gedaan op de uitzondering.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat indien de gemeente het voorkeursrecht gebruikt, de marktwaarde wordt vergoed. De kopende zelfrealisator zal de eigenaar meer betalen en daardoor zal de regierol van de gemeente worden ondergraven en zal de gemeente vaststelling van het omgevingsplan – om strategische redenen – uitstellen.

4.19 *Graag vernemen deze leden hoe de regering denkt dat globale omgevingsplannen dan kunnen bijdragen aan realisatie van projecten aangezien een eigenaar of verkrijger gemakkelijker zal kunnen aantonen dat hij aan de nieuwe (globale) functie wil voldoen.*

Voor de verwezenlijking van het omgevingsplan maakt het op zich niet uit of de overheid dat doet of een burger of bedrijf. Doorslaggevend is of de ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt in het omgevingsplan tot stand komt. Ook met globale omgevingsplannen en een beroep op zelfrealisatie kunnen omgevingsplannen worden gerealiseerd. De mogelijkheid van zelfrealisatie is inherent aan de keuze die de gemeenteraad maakt bij de vaststelling van het omgevingsplan. Daarbij is voor de regering het uitgangspunt dat er op zichzelf niets tegen zelfrealisatie is. Degene die zelf de functie in een omgevingsplan realiseert, moet zich immers zowel aan het plan dat het bevoegd gezag voor ogen staat, als aan de fasering en termijnen en aan de regels voor kostenverhaal houden. Daarmee is het doel van de overheid – het realiseren van het omgevingsplan – bereikt, ook zonder dat zij de eigendom verwerft. De kans dat een beroep op zelfrealisatie slaagt, is afhankelijk van de vormgeving van het omgevingsplan. Naarmate het omgevingsplan globaler is, zal eerder een geslaagd beroep kunnen worden gedaan op zelfrealisatie. Het is aan de gemeenteraad om daar bij de totstandkoming van een omgevingsplan een afweging over te maken. Als het globale omgevingsplan nog een opdracht bevat tot nadere regelstelling en de eigenaar nog niet ziet of en welke functies op zijn grond gerealiseerd worden, is het de vraag of hij succesvol een beroep op de uitzondering kan doen.

4.20 *De leden van de CDA-fractie vernemen graag of de vervreemder nog steeds kan afzien van verkoop, ook nadat de rechtbank is gevraagd een prijs vast te stellen.*

Ja, dat kan de vervreemder. Het verzoek tot vaststelling van de prijs heeft alleen daarop betrekking. Als de eigenaar om de hem moverende redenen afziet van de verkoop dan is dat mogelijk. Het voorkeursrecht houdt alleen in dat de eigenaar verplicht is om een onroerende zaak aan te bieden aan de gemeente, maar geen verplichting tot verkoop als zodanig. Dit sluit aan bij het contractenrecht, waarin een verkoper een finaal bod mag afwijzen.

4.21 *Als dat zo is, blijft het bevoegd gezag dan met de tevergeefs gemaakte kosten zitten, zo vragen zij.*

De veronderstelling van de leden van de CDA-fractie is juist. Dat vindt zijn rechtvaardiging in het feit dat het bestuursorgaan door de vestiging van het voorkeursrecht die kosten heeft veroorzaakt. Zonder voorkeursrecht zouden die kosten niet optreden. Daarbij komt dat het voorkeursrecht de verkoopmogelijkheden voor de eigenaar heeft ingeperkt. Het is dan niet redelijk om de kosten voor rekening van de eigenaar te laten.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het voorkeursrecht niet van toepassing is wanneer een beoogde verkrijger in staat is de gewenste functie zelf te realiseren. Gemeenten verliezen zo een instrument om woningbouw te versnellen en op te treden tegen eigenaren die tegenstrijdig handelen met het maatschappelijk belang.

4.22 *Kan de regering een uitgebreide toelichting geven waarom is besloten tot een nieuwe uitzondering op de aanbiedingsplicht wanneer zelfrealisatie mogelijk is?*

Zie de antwoorden op vraag 4.18 over de huidige praktijk en op vraag 4.19.

4.23 *Waarom kiest de regering voor een verbetering van de positie van de vervreemder ten koste van de positie van gemeenten en provincie?*
De mogelijkheden die de Wet voorkeursrecht gemeenten op dit moment biedt, worden met dit wetsvoorstel voortgezet, zoals het rechtsgevolg, de grondslagen en de duur van het voorkeursrecht. Daarmee behoudt de overheid de mogelijkheid om in het algemeen belang het voorkeursrecht te vestigen. Binnen deze mogelijkheden wordt wel enige verbetering van de positie van de eigenaar voorgesteld. Het voorkeursrecht is een niet onaanzienlijke ingreep in het eigendomsrecht. Cumulatief kan het vestigen van een voorkeursrecht betekenen dat de overheid gedurende 16 jaar en drie maanden een eerste recht van koop krijgt. Dat zij dat recht niet altijd als zodanig gebruikt, maar het voorkeursrecht ook inzet voor regiedoeleinden, inzicht in de grondmarkt of anderszins, zonder dat zij daadwerkelijk tot verwerving overgaat, is uitsluitend een keuze van de overheid zelf. De handelingsvrijheid op de grondmarkt van eigenaren wordt dus enige tijd door het voorkeursrecht beperkt. In het licht van het bovenstaande is bij het voorkeursrecht naar een nieuwe balans gezocht ten opzichte van de huidige mogelijkheden, tussen het algemene belang dat deze ingreep rechtvaardigt en de belangen van de eigenaar. Deze nieuwe balans komt in de eerste plaats tot uitdrukking in een verkorte vestigingstermijn van het voorkeursrecht bij herstel van het omgevingsplan na vernietiging. In de tweede plaats komt dit tot uitdrukking in een verlengde termijn waarbinnen het voorkeursrecht niet op grond van hetzelfde besluit gevestigd kan worden. In de derde plaats komt dit tot uitdrukking door de discrepantie op te heffen tussen de rol van zelfrealisatie bij het voorkeursrecht en bij kostenverhaal en onteigening. Met deze wijzigingen wordt enerzijds de overheid waar mogelijk gestimuleerd een meer faciliterende rol in te nemen ten opzichte van een rechthebbende en komt er meer ruimte voor eigen initiatief van een rechthebbende, terwijl anderzijds de mogelijkheden voor de overheid om het voorkeursrecht te vestigen niet verminderd zijn.

4.24 *Waarom heeft de regering ervoor gekozen de termijn waarbinnen niet opnieuw een voorkeursrecht kan worden gevestigd te verlengen van twee naar drie jaar?*

Hiervoor wordt verwezen naar het antwoord op vraag 4.9.

5. Onteigening

Op grond van het wetsvoorstel is de toepassing van onteigening verbonden aan voorwaarden die verband houden met de toedeling van functies. Op grond van het wetsvoorstel kunnen onroerende zaken worden onteigend om milieudoelstellingen te bereiken. Als voorwaarde geldt dan dat de gewenste omgevingskwaliteit of de te behalen omgevingswaarde verband houdt met de toedeling van functies.

5.1 *De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre de voorgestelde regeling daarmee afwijkt van de huidige regeling. Zij vragen de regering daarbij de rechtsbescherming van de rechthebbenden te betrekken.*

Het begrip «functie» omvat meer dan het begrip «bestemming». Naast de toedeling van functies aan locaties vanuit een ruimtelijke ordeningsperspectief zal de toedeling van functies ook vanuit andere motieven binnen de zorg van de fysieke leefomgeving plaatsvinden. Daarbij kan het bijvoorbeeld ook gaan om het toekennen van bepaalde waarden, zoals

monumentale waarden, met bijbehorende regels, of om de zorg voor het milieu of de energievoorziening, zoals de mogelijkheid grond aan te wijzen voor de productie van zonne-energie. Voor onteigening geldt de voorwaarde dat sprake moet zijn van afwijkend gebruik ten opzichte van de toegedeelde functie. Onteigening kan dus niet worden ingezet om een milieudoelstelling te bereiken als het gebruik niet wijzigt. Het feit dat het begrip functie een bredere betekenis heeft dan het begrip bestemming zal naar verwachting in de praktijk niet of nauwelijks leiden tot verruimde mogelijkheden voor toepassing van het instrument onteigening. Onteigening wordt in de praktijk overwogen als een nieuwe vorm van grondgebruik gerealiseerd moet worden en de bestaande functie niet gehandhaafd kan worden. Als het gaat om de toevoeging van functies in de vorm van waarden (bijvoorbeeld de status van waterwingebied) kan voor het behalen van de doelstelling veelal volstaan worden met de toevoeging van regels ter bescherming van die nieuwe functie. In de onteigeningsbeschikking zal gemotiveerd moeten worden dat het belang van verwezenlijking van de toegedeelde of toegedachte functie onteigening rechtvaardigt.

Wat betreft de rechtsbescherming wordt opgemerkt dat in het wetsvoorstel de bestuursrechter bij alle onteigeningen betrokken is. De bestuursrechter toetst in de bekrachtigingsprocedure de onteigeningsbeschikking op grond van in de wet vastgelegde onteigeningscriteria. De rechter zal nadrukkelijk nagaan of er een noodzaak en urgentie tot onteigening is (waaronder of via een minder bezwarende weg hetzelfde resultaat bereikt kan worden). De rechtsbescherming verbetert ten opzichte van het huidige recht, omdat de rechter in de voorgestelde procedure ambtshalve – in tegenstelling tot de civiele rechter – in alle gevallen toetst of aan de eisen voor onteigening is voldaan, omdat de rechter de noodzaak en urgentie voluit toetst en omdat een volwaardig hoger beroep openstaat, dit in afwijking van cassatie. Zie ook het antwoord op vraag 2.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat provinciale staten en de verantwoordelijke Ministers zich niet hoeven te beperken tot het geven van onteigeningsbeschikkingen in het provinciale belang respectievelijk het nationale belang, maar dat ook kunnen doen als provinciale of nationale besluitvorming in voorkomend geval doelmatig is.

5.2 *De leden van de VVD-fractie vragen de regering hier nader op in te gaan. Wat wordt hier bedoeld?*

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 onteigent.

Het onteigeningsbelang wordt in de voorgestelde regeling verbonden aan de toedeling van functies aan locaties in samenhang met een aantal instrumenten in de Omgevingswet. Verder wordt gesteld dat voor de

toepassing van het instrument onteigening het niet nodig is dat een locatie met een functie-aanduiding wordt «geëtiketteerd».

5.3 *De leden van de VVD-fractie vragen de regering hier nader op in te gaan. Wat wordt hier bedoeld?*

Voor een algemene uitleg van de term «etikettering» verwijst de regering kortheidshalve naar het antwoord op vraag 4.3. Uit het voorgestelde artikel 11.6 volgt dat er sprake is van een onteigeningsbelang als de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving mogelijk is gemaakt in een omgevingsplan, omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit en het huidige gebruik daarvan afwijkt. Niet vereist is dat die vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer in één van die besluiten expliciet als functie aan een locatie is toegedeeld («geëtiketteerd»). Bij onteigening voor de aanleg van een nieuwe weg is het bijvoorbeeld niet nodig dat een locatie het etiket «verkeer» heeft. Het is ook mogelijk dat «verkeer» als activiteit is toegestaan op een bepaalde locatie, en dat daarmee het onteigeningsbelang voor die locatie wordt onderbouwd.

Er kan ook een «tijdelijke» functietoedeling aan een onteigeningsbelang ten grondslag worden gelegd.

5.4 *Hoe lang is «tijdelijk»?*

Een tijdelijke functietoedeling is niet in de tijd beperkt, en is ook niet nader gedefinieerd in het wetsvoorstel. Het bevoegd gezag zal de aard en de duur van het tijdelijke gebruik of de tijdelijke bebouwing moeten omschrijven in het besluit dat aan de onteigening ten grondslag ligt. Het hangt dus van dat besluit af hoe lang de betrokken functie aan een locatie wordt toegedeeld. Ook bij een onteigening voor een tijdelijke functie zullen noodzaak en urgentie terdege onderbouwd moeten worden. Voorwaarde voor onteigening is dat er geen minder bezwarend middel ingezet kan worden. Bij de toetsing van de noodzaak zal daarom bezien worden of een minder bezwarend middel, zoals de oplegging van een gedoogplicht, ingezet had kunnen worden. Als dat had gekund, is er immers geen noodzaak tot onteigening. In de Handreiking Administratieve Onteigeningsprocedure van Rijkswaterstaat wordt als voorbeeld van een tijdelijke functie die soms kan worden meegenomen in de onteigening, gewezen op tijdelijke werkterreinen. Die kunnen in de onteigening betrokken worden als een gebruiksovereenkomst met de eigenaar of het opleggen van een gedoogplicht niet haalbaar of mogelijk is.

5.5 *Wordt daarna de onteigening ongedaan gemaakt?*

Nee. Als voor een tijdelijke functie onteigend is, is die onteigening definitief. Ook als de grond niet meer nodig is voor de tijdelijke functie, is er geen verplichting voor de nieuwe eigenaar om die terug te leveren. Om die reden geeft de onteigenaar in deze situaties vaak de voorkeur aan een overeenkomst voor tijdelijk gebruik, waarna de oorspronkelijke situatie wordt hersteld.

5.6 *Zou een ander instrument meer in de rede liggen in die situatie?*

Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering. Als het bevoegd gezag een tijdelijke functie wil realiseren gaat de voorkeur uit naar het sluiten van een overeenkomst voor tijdelijk gebruik met de eigenaar. Als geen overeenkomst tot stand komt, kan in bepaalde gevallen in plaats van onteigening gekozen worden voor de oplegging van een gedoogplicht voor het tijdelijk gebruik. Dan is er geen noodzaak tot onteigening. De Minister van Infrastructuur en Waterstaat kan bijvoorbeeld een gedoogplichtbeschikking nemen voor de aanleg van infrastructurele werken en de beheerder kan dat doen voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken. Zie de artikelen 10.13 tot en met 10.21 van de Omgevingswet.

De in het omgevingsplan aan locaties toegedeelde functies kunnen aan het onteigeningsbelang ten grondslag worden gelegd, zo valt te lezen.

5.7 *Betekent dit dan dat er zo maar onteigend kan worden?*

Nee, dat betekent het niet. Onteigening is alleen mogelijk in het algemeen belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. Het onteigeningsbelang kan alleen worden gevonden in een vastgesteld omgevingsplan, een verleende omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een vastgesteld projectbesluit. Functietoedeling is een hulpmiddel om te bepalen of wordt onteigend voor een andere ontwikkeling dan het bestaande gebruik en om te bepalen of er noodzaak en urgentie bestaat. Onteigenen kan alleen als dat noodzakelijk en urgent is. De noodzaak tot onteigening bestaat alleen als het bestuursorgaan dat onteigent, eerst heeft onderhandeld met de eigenaar over de aankoop van de grond. Het bestuursorgaan kan dus niet zomaar een onteigeningsbeschikking nemen.

5.8 *Hoe verhoudt dit zich tot de motie van de leden Veldman en Ronnes inzake de bescherming bij onteigening dat die gelijk moet zijn aan de huidige situatie en waar mogelijk verstevigd?*

De motie Veldman en Ronnes verzocht de regering om te borgen dat onder de toekomstige regelgeving omtrent onteigening de positie en bescherming van de eigenaar op zijn minst gelijkwaardig zou blijven aan de huidige situatie en waar mogelijk zelfs verstevigd zou worden¹⁶. De regering heeft de onteigeningsprocedure in het licht hiervan vormgegeven. De rechtsbescherming verbetert ten opzichte van het huidige recht, omdat de bestuursrechter – in tegenstelling tot de civiele rechter in de huidige situatie – in de voorgestelde procedure ambtshalve in alle gevallen toetst of aan de eisen voor onteigening is voldaan, en voorts de noodzaak en urgentie voluit toetst. Bovendien staat een volwaardig hoger beroep open. Dat is anders bij cassatie, waarbij alleen rechtsvragen kunnen worden opgeworpen. Zie ook het antwoord op vraag 2.

5.9 *Kan er met de nieuwe regeling in meer gevallen worden onteigend dan met de huidige onteigeningswet? Zo ja, in welke gevallen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering. Zij vragen de regering daar ook bij te betrekken dat in het verlengde van het omgevingsplan het onteigeningsbelang ook zijn grondslag kan vinden in een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, alsmede de moderniseringslocatie.*

Het wetsvoorstel voegt geen nieuwe gevallen toe waarin onteigend kan worden ten opzichte van de huidige onteigeningswet. De omzetting van de grondslagen naar instrumenten in de Omgevingswet zal geen verruiming met zich meebrengen. Onteigening kan op grond van de huidige onteigeningswet onder andere plaatsvinden ten behoeve van de uitvoering van een omgevingsvergunning waarbij van een bestemmingsplan wordt afgeweken (zie artikel 77 onteigeningswet). Die grondslag is te vergelijken met de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit in de Omgevingswet. De grondslag omgevingsplan is te vergelijken met het bestemmingsplan. De grondslag projectbesluit is te vergelijken met de grondslag inpassingsplan. De aanwijzing voor modernisering in de Wet ruimtelijke ordening is in het wetsvoorstel vervangen door de term moderniseringslocatie. Ook daarmee is geen inhoudelijke verandering beoogd.

Het huidige begrip bestemming in die instrumenten heeft weliswaar een beperktere betekenis dan het begrip functie, maar de regering verwacht niet dat het hanteren van het functiebegrip zal leiden tot meer gevallen waarin onteigend wordt. Zie daarvoor ook het antwoord op vragen 5.1 en 5.7. In het antwoord op vraag 5.1 is uiteengezet dat onteigening bij het

¹⁶ *Kamerstukken II 2015/16, 29 383, nr. 261 (motie Veldman/Ronnes).*

realiseren of beschermen van andere functies dan planologische bestemmingen niet voor de hand ligt. In het antwoord op vraag 5.7 is uiteengezet dat voor onteigening een aantal criteria gelden, met name het criterium noodzaak, waardoor de regering verwacht dat de regeling in dit wetsvoorstel er niet toe leidt dat in meer gevallen onteigend zal worden.

Criteria voor onteigening zijn noodzaak en urgentie. Bij dat laatste moet binnen drie jaar vanaf het moment waarop de eigendom door de onteigenaar wordt verkregen een begin worden gemaakt met de uitvoering van de beoogde vorm van ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving waarvoor onteigening nodig is.

5.10 *Wat gebeurt er als de onteigenaar niet binnen drie jaar begint, maar later?*

Als de onteigenaar niet binnen drie jaar met de uitvoering begint, moet de onteigenaar, als hij deze situatie had kunnen voorkomen, aan de onteigende de mogelijkheid bieden om de onroerende zaak teruggeleverd te krijgen. De onteigende heeft vervolgens twee mogelijkheden. Bij aanvaarding van het aanbod wordt het onteigende teruggeleverd in de toestand waarin het zich op dat moment bevindt. Als de onteigende geen gebruik maakt van deze mogelijkheid tot teruglevering, kan de onteigende in plaats daarvan een vordering indienen tot uitkering van een door de rechter naar billijkheid te bepalen schadeloosstelling bovenop de al ontvangen schadeloosstelling.

In het geval dat de onteigenaar niet binnen drie maanden na het verstrijken van de termijn van drie jaar voor het uitvoeren van de ontwikkeling een aanbod tot teruglevering heeft gedaan, kan de onteigende bij de rechtbank het onteigende van de onteigenaar terugvorderen of een vordering instellen tot een door de rechtbank naar billijkheid te bepalen schadeloosstelling die boven de al ontvangen schadeloosstelling zal worden ontvangen. De regeling voor de situatie dat een onteigenaar tijdig begint is overigens ongewijzigd ten opzichte van de huidige onteigeningswet.

Het minnelijk overleg blijft ook in de Omgevingswet een essentieel onderdeel van de voorbereiding van de onteigeningsbeschikking. Bij dat minnelijke overleg is een schriftelijk aanbod van de schadeloosstelling voor de eigenaar van de onroerende zaak aan de orde.

5.11 *In hoeverre is daarbij wettelijk bepaald dat het bedrag van de schadeloosstelling «onderbouwd» dan wel «gemotiveerd» moet worden? Als dat niet het geval is, waarom heeft de regering daar dan niet voor gekozen?*

Net als in het huidige recht is het minnelijk overleg in dit wetsvoorstel een essentieel onderdeel van de onteigeningsprocedure. Het minnelijk overleg is als voorwaarde gesteld in het voorgestelde artikel 11.7, eerste lid, onder a en b van de Omgevingswet. Onderdeel daarvan is dat de onteigenaar een schriftelijk bod doet.

Een expliciete verplichting tot motivering van een bod is niet nodig geacht en is daarom niet opgenomen in het wetsvoorstel. Ook in de huidige onteigeningswet wordt niet geëist dat het aanbod onderbouwd of gemotiveerd wordt. De onteigenaar moet aantonen dat hij voldoende minnelijk overleg heeft gevoerd. De motivering daarvan landt in de onteigeningsbeschikking, op grond van het voorgestelde artikel 11.7, eerste lid, onder a en b. In de jurisprudentie zijn daarvoor criteria ontwikkeld, waaronder ook inhoudelijke. Een regeling daarvoor wordt daarom niet nodig geacht.

5.12 *Is de regering bereid dat in de wet op te nemen? Zo neen, waarom niet? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.*

De regering acht dit in het licht van het antwoord op 5.11 niet nodig. De jurisprudentie is op dit punt al uitgekristalliseerd en blijft ook onder de Omgevingswet van toepassing.

De rechter moet de onteigeningsbeschikking bekrachtigen. De regering geeft aan dat de rechter, als het gaat om de wijze van toetsing, de bevoegdheid heeft om zelf zijn toetsingsmoment te bepalen en dus ook voor «ex nunc» kan kiezen. De regering kiest er niet voor om dat wettelijk vast te leggen.

5.13 *Maar is de rechtszekerheid van degene die wordt onteigend daar niet bij gebaat? De leden van de VVD-fractie vragen de regering daar op in te gaan.*

De rechter heeft inderdaad de bevoegdheid in de bekrachtigingsprocedure om zelf zijn toetsingsmoment te bepalen en veranderingen mee te wegen, die na het nemen van de onteigeningsbeschikking hebben plaatsgevonden (toetsing «ex nunc»). De regering gaat er daarbij vanuit dat de rechter, zoals in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel verwoord, het verzoek om bekrachtiging in beginsel «ex nunc» zal beoordelen. Toetsing «ex nunc» biedt de rechter de mogelijkheid om te toetsen of de onteigening ten tijde van de behandeling van de bekrachtiging nog steeds noodzakelijk en urgent is. Het komt geregeld voor dat partijen hangende een geschil bij de rechter alsnog tot minnelijke overeenstemming komen. Onteigening is dan niet meer nodig. Hoewel de regering verwacht dat de bestuursrechter in de regel «ex nunc» het verzoek van een bestuursorgaan om bekrachtiging zal beoordelen, kan het voorschrijven dat de beoordeling in alle opzichten «ex nunc» moet plaatsvinden te knellend zijn en de voortgang van het verzoek belemmeren. Dat laatste is niet in het belang van de betrokken partijen die graag zo snel mogelijk willen beschikken over het oordeel van de bestuursrechter. De regering vertrouwt erop dat de bestuursrechter deze bevoegdheid passend zal uitoefenen.

Een onteigeningsbeschikking die door de rechter is bekrachtigd treedt in werking met ingang van de dag na die waarop de uitspraak ter inzage is gelegd. Tegen de bekrachtigingsuitspraak van de rechter staat hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

5.14 *Schorst het hoger beroep de inwerkingtreding? Of moet daar voor een voorlopige voorziening worden aangevraagd, zo vragen de leden van de VVD-fractie.*

Nee. Een voorlopige voorziening of het instellen van een schorsende werking van het hoger beroep zijn niet nodig. De bekrachtigde onteigeningsbeschikking kan pas rechtsgevolgen hebben nadat die onherroepelijk is geworden. Het instellen van hoger beroep stelt de onherroepelijkheid uit tot de uitspraak in hoger beroep. Pas nadat de bekrachtigde onteigeningsbeschikking onherroepelijk is, kan de onteigeningsakte worden opgemaakt en ingeschreven in de openbare registers.

Tevens moet aan twee andere voorwaarden voldaan zijn. Het onderliggende besluit moet onherroepelijk zijn en de voorlopig schadeloosstelling moet vastgesteld en betaald zijn¹⁷.

Degene die onteigend wordt heeft recht op een schadeloosstelling. De onteigenaar is niet verplicht de schadeloosstellingsprocedure direct na het vaststellen en bekendmaken van de onteigeningsbeschikking te starten. Hij kan er voor kiezen om het verzoek aan de rechtbank pas te doen als de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is geworden. Om de eigenaar en andere belanghebbenden niet te lang in onzekerheid te laten wordt voorgesteld dat het verzoek aan de rechter tot het vaststellen van de

¹⁷ Het voorgestelde artikel 11.16, eerste lid, van de Omgevingswet.

schadeloosstelling moet worden gedaan uiterlijk twaalf maanden nadat de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is geworden.

5.15 *Waar is de periode van twaalf maanden op gebaseerd?*

Uit het oogpunt van rechtszekerheid voor de eigenaar en andere belanghebbenden is het niet wenselijk dat de onteigening lang op zich laat wachten. Daarom is een termijn gesteld waarbinnen de schadeloosstellingsprocedure moet worden gestart. De termijn van één jaar biedt voldoende tijd om nog eenmaal te proberen tot overeenstemming met de eigenaar te komen. In de huidige onteigeningswet zijn voor een vergelijkbare situatie ook termijnen gesteld. De daarin gestelde termijn van 2 jaar wordt te lang geacht en is daarom verkort tot 1 jaar.

5.16 *Is een kortere periode overwogen, zo ja welke? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.*

Dat is overwogen, maar daar is niet voor gekozen. Zoals bij de vorige vraag is aangegeven, is deze termijn al ingekort van 2 naar 1 jaar. Er moet voldoende ruimte zijn voor onteigenaar en onteigende om, vanuit het gegeven dat de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is, zich voor te bereiden op en het voeren van onderhandelingen over de minnelijke overeenstemming over de schadeloosstelling. Een kortere termijn zou op dat proces te veel tijdsdruk zetten.

5.17 *In hoeverre is er in het voorstel sprake van een langere looptijd van de onteigeningsprocedure, een en ander vergeleken met de huidige procedure?*

Er is in veel gevallen sprake van een kortere looptijd, 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 genomen. Zie ook paragraaf 6.3.12 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, waarin de doorlooptijden bij onteigening zijn toegelicht.

5.18 *Hoe beoordeelt de regering die langere doorlooptijd, gezien vanuit de rechtsbescherming van de eigenaar van de te onteigenen onroerende zaak?*

Voor zowel bekrachtiging in eerste instantie en hoger beroep in tweede instantie zijn de doorlooptijden in het wetsvoorstel korter. Daarmee krijgen de onteigenaar en de eigenaar van de te onteigenen onroerende zaak eerder zekerheid of de onteigening doorgang vindt.

5.19 *Zijn er mogelijkheden om de procedure te bekorten, in ieder geval deze procedure niet langer te laten duren dan nu het geval is? Zo ja, welke?*

Zoals bij het antwoord op vraag 5.17 is uiteengezet, zal de procedure uit dit wetsvoorstel in veel gevallen korter duren dan onder het huidige recht. De procedure had nog verder verkort kunnen worden door geen hoger beroep mogelijk te maken. De regering heeft daar niet voor gekozen uit het oogpunt van rechtsbescherming. Zie ook het antwoord op vraag 5.34, waarin specifiek wordt ingegaan op de redenen voor rechtsbescherming in twee instanties.

5.20 *Heeft de regering die overwogen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.*

Ja, de mogelijkheden om de procedure te verkorten zijn steeds onderwerp van aandacht geweest. Telkens zijn deze mogelijkheden afgewogen tegen de rechtsbescherming van de rechthebbenden tegen onteigening, maar ook tegen bijvoorbeeld de praktische haalbaarheid van de termijnen. Op de specifieke keuze voor hoger beroep na de bekrachtigingsprocedure wordt uitgebreid ingegaan bij het antwoord op vraag 5.34.

Voorgesteld wordt de schadeloosstellingsprocedure iets anders vorm te geven. In de voorgestelde schadeloosstellingsprocedure worden de deskundigen er later bij betrokken en vindt ook de gerechtelijke plaatsopneming later plaats.

5.21 *Wat is de reden van het anders vorm geven van deze procedure? Wat zijn de voordelen van het nieuwe systeem ten opzichte van de huidige procedure? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.*

De procedure is vanuit overwegingen van procesefficiëntie anders vormgegeven. De regering wil ervoor zorgen dat vroegtijdig contact van partijen met de rechter ontstaat en dat er meer mogelijkheden voor de rechter zijn om regie te voeren in de procedure. Hierdoor kan gericht worden toegewerkt naar de vaststelling van de schadeloosstelling, aan de hand van de punten die partijen daarover verdeeld houden. Ook kan het alsnog bereiken van een schikking worden beproefd. Het doel is om de procedure voor alle partijen efficiënter te laten verlopen. De rechter kan tijdens de mondelinge behandeling het overleg met partijen voeren over de benoeming van deskundigen, zodat hiervoor geen afzonderlijke zitting nodig is. Mede dankzij de mondelinge behandeling beschikt de rechter over adequate informatie voor het benoemen van de deskundigen en starten die met meer informatie bij het vaststellen van de schadeloosstelling. De verweerschriften en de mondelinge behandeling kunnen nu onderdeel gemaakt worden van de opdracht van de rechtbank aan de deskundigen.

De leden van de CDA-fractie zien dat de motie van de leden Ronnes en Veldman, waarbij gevraagd werd naar een gelijkwaardig beschermingsniveau bij onteigening, ter harte is genomen.

De leden van de CDA-fractie verwijzen naar het advies van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) inzake gebiedsontwikkeling. De Rli wijst erop dat er geen sanctiemogelijkheid is indien een eigenaar een beroep doet op zelfrealisatie, waardoor onteigening niet mogelijk is, maar vervolgens de realisatie uitblijft.

5.22 *Deze leden vragen of de gemeente dan alsnog (en versneld) tot onteigening over zou moeten kunnen gaan.*

De gemeente kan dan inderdaad opnieuw tot onteigening overgaan. Als een geslaagd zelfrealisatieverweer is gevoerd, heeft de eigenaar de rechter ervan overtuigd dat hij bereid en in staat is de gewenste functie zelf te realiseren. Dat betekent dat hij concrete op uitvoering gerichte plannen heeft moeten overleggen. De zelfrealisator heeft daarmee ook aangegeven dat hij zich zou houden aan een in het omgevingsplan opgenomen fasering of termijn. Als hij desondanks niet tijdig stappen neemt om tot uitvoering te komen, kan de gemeente een nieuwe onteigeningsprocedure starten. Daarbij zal zeker meewegen dat de zelfrealisator zijn eerdere zelfrealisatieverweer niet heeft waargemaakt. De regering verwacht dat de procedures in dit geval veel sneller doorlopen zullen worden.

De leden van de CDA-fractie zien dat artikel 11.7 spreekt van «belanghebbende» en niet van eigenaar.

5.23 *Graag vernemen zij of dit betekent dat naast de eigenaar ook andere zakelijk gerechtigden, zoals een erfpachter een beroep op zelfrealisatie kunnen doen. Dat zou in strijd zijn met de huidige jurisprudentie en is volgens deze leden niet wenselijk.*

Het klopt dat in beginsel ook beperkt gerechtigden een beroep op zelfrealisatie kunnen doen. Met de term belanghebbende wordt hier uitsluitend bedoeld op een beperkt gerechtigde die over voldoende rechten beschikt om tot zelfrealisatie over te kunnen gaan. Er is geen principiële reden om het zelfrealisatieverweer uitsluitend toe te staan aan de eigenaar. Het is namelijk denkbaar dat een beperkt gerechtigde in plaats van de eigenaar over voldoende rechten beschikt om tot zelfrealisatie over te kunnen gaan, zonder dat die daarvoor een nieuwe privaatrechtelijke toestemming van de eigenaar nodig heeft. Denk bijvoorbeeld aan de houder van een recht van opstal of de erfpachter met een eeuwigdurend erfpachtrecht met afgekochte canon. Of deze zonder toestemming van de eigenaar tot zelfrealisatie kan overgaan hangt uiteraard af van de inhoud van de erfpachtaakte. Overigens zal een beperkt gerechtigde in verreweg de meeste gevallen echter niet over voldoende rechten beschikken om tot zelfrealisatie te komen.

5.24 *De leden van de CDA-fractie vernemen graag wat de rol zal worden van de notaris in onteigeningsprocedures. Krijgt de notaris een controlerende taak in deze, zo vragen zij en kan de rol van de notaris verder verduidelijkt worden.*

De leden van de CDA-fractie constateren terecht dat de notaris een controlerende taak in onteigeningsprocedures krijgt. De eigendom van de onroerende zaak gaat van de onteigende over naar de onteigenaar door inschrijving van een onteigeningsakte in de openbare registers. Een notaris maakt deze akte op, op verzoek van de onteigenaar. Aan de hand van de documenten die bij dit verzoek aan de notaris zijn overgelegd, controleert de notaris of aan drie voorwaarden is voldaan. De eerste voorwaarde is dat aangetoond wordt dat de onteigeningsbeschikking onherroepelijk is. De tweede voorwaarde is dat het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of het projectbesluit dat de grondslag voor het onteigeningsbelang vormt, onherroepelijk is. De derde voorwaarde is dat de door de rechtbank vastgestelde voorlopige schadeloosstellingen zijn betaald, of geconsigneerd in de gevallen waarin de rechtbank dat heeft bepaald, of dat inmiddels een schikking tussen alle partijen over de schadeloosstelling tot stand is gekomen. De notaris controleert uitsluitend of aan die drie voorwaarden voldaan is.

5.25 *De leden van de CDA-fractie vragen waarom in lid 1 en 2 van artikel 15.38 wordt gesproken over «de erfpachter met een eeuwigdurende erfpacht». Graag vernemen zij de motivatie van deze omschrijving.* Het wetsvoorstel sluit op dit punt aan bij de huidige wetgeving (artikel 18 onteigeningswet). De voorgestelde bepaling beschermt de belangrijkste belanghebbende, de eigenaar. Als de eigenaar onvindbaar is, wordt diegene vertegenwoordigd door een door de rechtbank benoemde derde. Die derde voert dan verweer namens de eigenaar. Deze bescherming geldt ook voor degenen die een recht hebben dat nagenoeg vergelijkbaar is met de volle eigendom, waaronder de erfpachter met een eeuwigdurend erfpachtrecht.

5.26 *Het roept bij deze leden ook de vraag op wat te doen met de erfpachter van een voortdurende of tijdelijke erfpacht.*

Voor deze beperkt gerechtigden is deze extra bescherming tot op heden niet nodig gebleken. Daarom zijn ze niet genoemd in het voorgestelde artikel 15.38 van de Omgevingswet.

5.27 *De leden van de CDA-fractie vernemen graag of de nieuwe bekrachtigingsprocedure langer gaat duren als de huidige procedure. Zie daarvoor het antwoord op vraag 5.17.*

De leden van de CDA-fractie lezen in Nader rapport op het advies van de Raad van State dat onder omstandigheden een uitzondering kan worden gemaakt op het uitgangspunt van rechtspraak in twee instanties.

5.28 *Deze leden vragen wat de gevolgen zouden zijn als die uitzonderingsmogelijkheid niet wordt opgenomen in de wet.*

De regering heeft deze uitzondering niet opgenomen in het wetsvoorstel. Daarom interpreteert de regering deze vraag als een vraag naar het wel opnemen van deze uitzondering. Volstaan zou dan worden met een bekrachtigingsprocedure in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het belangrijkste gevolg voor de belanghebbenden zou dan zijn dat die geen hoger beroep kunnen instellen en dat daarmee de rechtsbescherming vermindert. Voor de onteigenaar kan het een versnelling van de procedure opleveren. Dat is alleen het geval wanneer een belanghebbende (in het huidige voorstel) hoger beroep had willen instellen. Nog steeds geldt dan echter dat het besluit dat aan de onteigening ten grondslag ligt onherroepelijk moet zijn en dat de voorlopige schadeloosstelling vastgesteld en betaald moet zijn. Als niet aan die voorwaarden is voldaan, treedt alsnog geen versnelling van de procedure op.

Wat betreft de rechtsbescherming is een bekrachtigingsprocedure zonder hoger beroep niet gelijkwaardig aan de huidige onteigeningswet en ook niet aan de hoofdregel voor rechtsbescherming in het bestuursrecht. Zie daarover ook het antwoord op vraag 5.34.

De leden van de CDA-fractie delen met de Raad van State de conclusie dat het wetsvoorstel aan het verlijden van de onteigeningsakte niet de voorwaarde verbindt dat de bekrachtigings-uitspraak in persoon aan de eigenaren is betekend. Deze leden betreuren het dat binnen het voorgestelde stelsel daardoor dus ook de mogelijkheid bestaat dat een eigenaar wordt onteigend zonder dat hij daarvan weet heeft.

5.29 *Graag vernemen zij of ook dit «gat gedicht kan worden».*

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat het uiterste wordt geprobeerd om eigenaren op te sporen, zodat ze in persoon kunnen deelnemen in de procedure. Tegelijkertijd vindt de regering het niet aanvaardbaar dat een eigenaar de eigendomsoverdracht kan tegenhouden door zich onvindbaar te houden, zoals onder de huidige onteigeningswet wel mogelijk is. Het is onwaarschijnlijk dat een eigenaar in het geheel geen weet zal hebben van de komende eigendomsontneming. Die situatie zou zich alleen kunnen voordoen als een eigenaar alle fasen van de onteigening zou hebben gemist, te weten het minnelijk overleg, de bekendmakingen van de ontwerponteigeningsbeschikking, de vastgestelde onteigeningsbeschikking en het begin van de bekrachtigingsprocedure met de mogelijkheid om bedenkingen in te brengen. Een eigenaar die in het buitenland is zal zich vaak laten vertegenwoordigen door een gevolmachtigde of een bewindvoerder. Voor zover de onteigende desondanks onvindbaar is gebleven, wordt de onvindbare onteigende beschermd door de ambtshalve te verrichten basistoets door de rechter, die deel uitmaakt van de bekrachtigingsprocedure. Weliswaar bewerkstelligt de basistoets niet dat die eigenaar op de hoogte wordt gesteld van de aanstaande eigendomsontneming, maar aan zijn of haar belang wordt wel recht gedaan. Dat is een verbetering ten opzichte van de regeling van de onteigeningswet.

Voor het zeer uitzonderlijke geval dat iemand inderdaad «onvindbaar» is, vindt de regering het wenselijk dat de eigendomsontneming wel door kan gaan nadat de onteigeningsbeschikking is bekrachtigd en onherroepelijk is geworden. Dan staan immers het onteigeningsbelang en de noodzaak

en urgentie van de onteigening vast. Onder deze omstandigheden vasthouden aan betekening in persoon zou ertoe kunnen leiden dat het project van algemeen belang, waarvoor onteigend wordt, gedurende lange tijd niet gerealiseerd zou kunnen worden. Dat kan bijvoorbeeld de bouw van woningen, de aanleg van een snelweg of de verbreding van een dijk frustreren. De regering vindt dit ongewenst en ziet daarom geen aanleiding het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen over de gevolgen van speculaties in grondposities en vindt dat de regering dit tegen moet gaan. Gemeenten en het Rijk hebben nu geen enkel machtsmiddel om partijen met grote grondposities tot bouwactiviteiten te brengen: zij kunnen zich eindeloos beroepen op zelfrealisatie zonder daadwerkelijk tot realisatie over te gaan. De leden van de PvdA-fractie constateren dat er een sanctiemogelijkheid ontbreekt wanneer een eigenaar een beroep doet op zelfrealisatie, waardoor onteigening niet mogelijk is, maar vervolgens niet overgaat tot realisatie.

5.30 *Waarom is hiervoor gekozen?*

De gemeente kan hier zelf al de nodige voorzorgsmaatregelen nemen door in het omgevingsplan of in een overeenkomst met de zelfrealisator een fasering of termijn op te nemen. De regering vindt het niet noodzakelijk om een sanctie in het wetsvoorstel op te nemen voor het geval dat de zelfrealisator na een geslaagd beroep op zelfrealisatie niet tot realisatie overgaat. In dat geval kan de gemeente opnieuw een onteigeningsbeschikking nemen. Zie daarover ook het antwoord op vraag 5.22. Een verdergaande inbreuk op het eigendomsrecht, door middel van een realisatieplicht, vindt de regering ongewenst.

5.31 *Hoe kunnen gemeenten optreden wanneer bovenstaande zich voordoet? Wat zijn de mogelijkheden voor gemeenten of provincies om alsnog tot onteigening over te gaan wanneer de gewenste functie door de eigenaar niet wordt gerealiseerd?*

Zie het antwoord op vraag 5.22.

5.32 *Kan de regering uiteenzetten waarom in de wet geen sanctiemogelijkheid is opgenomen? Waarom is niet gekozen voor een realisatieplicht? Is de regering bereid een ontwikkelplicht te introduceren, zodat projectontwikkelaars gedwongen worden hun grond effectief in te zetten?*

Bij het antwoord op vraag 5.30 is daarop ingegaan. Een sanctie vindt de regering niet nodig. Naar aanleiding van een motie van de leden Nijboer, Smeulders en Beckerman¹⁸ zal de regering onderzoeken of en wanneer grondeigenaren gedwongen kunnen worden de ontwikkeling te realiseren. Ervan uitgaande dat het bevoegd gezag de gewenste ontwikkeling tot stand wenst te laten komen, wordt onder meer door de Rli voorgesteld om een geslaagd zelfrealisatieverweer te koppelen aan een bouwplicht, ook wel realisatieplicht of ontwikkelplicht genoemd. De mogelijkheden om een gebodsbepaling in het omgevingsplan op te nemen lijken niet zover te gaan dat een gemeenteraad een verplichting tot bijvoorbeeld de bouw van woningen kan opleggen.

5.33 *Waarom heeft de regering ervoor gekozen om de procedure tot onteigening geheel binnen het bestuursrecht te trekken?*

De regering heeft in dit wetsvoorstel een scheiding aangebracht in de procedure tussen toetsing van de onteigeningsbeschikking door de bestuursrechter en de procedure tot vaststelling van de schadeloosstelling. De schadeloosstellingsprocedure blijft net zoals onder de huidige onteigeningswet bij de burgerlijke rechter. Alleen de procedure over de onteigeningsbeschikking, die de titel biedt tot ontneming van de

¹⁸ Kamerstukken II 2018/19, 32 847, nr. 491 (motie Nijboer, Smeulders en Beckerman).

eigendom, wordt met dit wetsvoorstel binnen het bestuursrecht gebracht. Dat is omdat de onteigeningsbeschikking een eenzijdig besluit van een bestuursorgaan is, dat de grondslag bevat om de eigendom te ontnemen. Daarmee kwalificeert de onteigeningsbeschikking als een bestuursrechtelijk besluit. Vaste regel in het Nederlandse recht is dat deze besluiten worden voorgelegd aan de bestuursrechter.

5.34 *Waarom wordt beroep in twee instanties mogelijk gemaakt?*

Bij onteigening, de zwaarste bestuursrechtelijke aantasting in de eigendomsrechten van burgers, heeft de regering zorgvuldige belangenafweging en adequate rechtsbescherming vooropgezet. Dit in overeenstemming met de door de Tweede Kamer aangenomen motie Veldman/Ronnes die verzocht om de positie en de bescherming van de eigenaar op zijn minst gelijkwaardig te laten blijven aan de huidige situatie en waar mogelijk zelfs te verstevigen¹⁹. Bij de keuze voor een of twee instanties zijn in de memorie van toelichting van de Omgevingswet twee uitgangspunten geformuleerd. Het eerste uitgangspunt is een gelijkwaardig beschermingsniveau. Het tweede uitgangspunt is aansluiting bij de hoofdlijn in het bestuursrecht: beroep in twee instanties.

In het nader rapport bij dit wetsvoorstel is hierover opgemerkt: «rechtspraak in twee instanties is onder meer van belang vanuit het oogpunt van herkansing, eenheid en controle binnen de bestuursrechtspraak, maar ook wegens decentralisatie van rechtsbescherming. Rechtsbescherming in twee instanties draagt bij aan zorgvuldigheid en kwaliteit van de rechtspraak.»²⁰ Onder omstandigheden kan op het uitgangspunt van rechtspraak in twee instanties een uitzondering worden gemaakt. Daarvoor moeten zwaarwegende argumenten aanwezig zijn, zeker als daarbij ook wordt afgeweken van het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau, aldus ook de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies over de Omgevingswet.²¹ In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is uiteengezet dat afwijking gerechtvaardigd kan zijn bij besluiten waarvan het vaststellen van de rechtmatigheid voorwaarde is voor het vaststellen van de rechtmatigheid van andere besluiten. Materiële onzekerheid over de vervolgbesluiten moet worden voorkomen, en dit rechtvaardigt de keuze voor een snellere route, namelijk beroep in één instantie²². Snelheid en korte doorlooptijden kunnen een afwijking van de hoofdregel op zichzelf niet rechtvaardigen, maar liggen besloten in het materiële criterium dat het vaststellen van de rechtmatigheid van het besluit een voorwaarde is voor het vaststellen van de rechtmatigheid van een ander besluit. Argumenten die het aantal zaken per jaar of het opbouwen van rechterlijke deskundigheid betreffen kunnen ook niet als zwaarwegend worden aangemerkt, zoals de Afdeling advisering in haar advies over de Omgevingswet opmerkte²³.

De hier beschreven uitgangspunten vormen ook voor de heroverweging het relevante beoordelingskader. Wat het aantal instanties betreft stelt de regering vast dat de rechtsbescherming tegen onteigeningsbesluiten van de Kroon onder de huidige onteigeningswet uit twee instanties bestaat: een beoordeling door de rechtbank (civiele kamer), gevolgd door de mogelijkheid van beroep in cassatie bij de Hoge Raad. Verder constateert de regering dat de rechtmatigheid van onteigeningsbeschikkingen geen voorwaarde is voor het vaststellen van andere besluiten. Zwaarwegende argumenten om toch af te wijken van het uitgangspunt van rechtspraak in twee instanties doen zich niet voor. Gelet hierop komt de regering ook na

¹⁹ *Kamerstukken II* 2015/16, 29 383, nr. 261 (motie Veldman/Ronnes).

²⁰ *Kamerstukken II* 2018/19, 35 133, nr. 4, blz. 9 en 10.

²¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4.

²² *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 297.

²³ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, blz. 139.

heroverweging tot de conclusie dat bij onteigeningsbeschikkingen rechtsbescherming in twee instanties passend en geboden is.

5.35 *Kan de regering aangeven welke invloed zij verwacht dat dit zal hebben op de doorlooptijd van de bekrachtigingsprocedure?*

Zie het antwoord op vraag 5.17.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de Raad van State de mogelijkheid heeft geopperd om ten aanzien van de onteigeningsbeschikking te kiezen voor rechtsbescherming in één instantie. De Raad van State geeft daarbij aan dat bij twee van de drie besluiten die als grondslag voor het onteigeningsbelang kunnen dienen – het omgevingsplan en het projectbesluit – op grond van de Omgevingswet beroep in eerste en enige aanleg bij één instantie openstaat, en dat wanneer hier bij de onteigeningsbeschikking ook voor gekozen wordt, het mogelijk is om te kiezen voor gecoördineerde besluitvorming als bedoeld in afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht. Dan zouden bedenkingen van een belanghebbende tegen een onteigeningsbeschikking tegelijk behandeld kunnen worden met het beroep tegen het besluit dat daaraan ten grondslag ligt. De Raad van State wijst erop dat in de praktijk regelmatig vergeefs gronden tegen het ruimtelijk besluit aangevoerd worden in een onteigeningsprocedure, en andersom. De leden van de SGP-fractie lezen in het nader rapport geen inhoudelijke reactie van de regering op het door de Raad van State genoemde voordeel bij gecoördineerde besluitvorming en een gelijktijdige beroepsprocedure.

5.36 *Zij horen graag hoe de regering hier tegenaan kijkt.*

Toepassing van de coördinatieregeling zou als ongewenst gevolg hebben dat beroep tegen de onteigeningsbeschikking mogelijk wordt, met als gevolg dat de bekrachtigingsprocedure wordt overgeslagen. Dat betekent dat de gewenste rechterlijke betrokkenheid niet gegarandeerd zou zijn voor gecoördineerde onteigeningsbeschikkingen. Bovendien mag op grond van praktijkervaringen verwacht worden dat de onteigeningsprocedure zelden parallel loopt met het besluit dat aan de onteigening ten grondslag ligt en dat coördinatie dus niet aan de orde zal zijn. Vrijwel altijd wordt na het nemen van het besluit, dat aan de onteigening ten grondslag ligt, (opnieuw) minnelijk overleg gevoerd. Pas op dat moment is immers duidelijk hoe het project eruitziet waarvoor onteigend wordt. Bovendien kan het onderliggende besluit gewijzigd zijn vastgesteld door het bestuursorgaan, wat gevolgen kan hebben voor de onteigeningsbeschikking. In de gevallen dat de procedures wel parallel lopen kan het door de Raad van State genoemde voordeel zich zeker voordoen. Dat kan echter niet worden aangemerkt als een doorslaggevend argument om voor beroep in eerste en enige instantie bij de Afdeling bestuursrecht-spraak te kiezen. Zie daarover ook de antwoorden op de vragen 5.1, 5.20, 5.28 en 5.34.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering het advies van Raad van State om de wijze waarop de bestuursrechter de onteigeningsbeschikking zou moeten toetsen (beschreven in de toelichting) op te nemen in het wetsvoorstel, niet heeft overgenomen. Deze leden zetten hier vraagtekens bij. Zij hechten groot belang aan een volle toetsing omdat het eigendomsrecht een fundamenteel recht is dat wordt beschermd door de Grondwet en het Eerste Protocol bij het EVRM. Daarbij komt dat de bekrachtigingsprocedure een nieuwe, geheel eigensoortige procedure is. Deze leden willen er ook op wijzen dat de onteigenende overheidsorganen ook partijen op de grondmarkt kunnen zijn en grondposities hebben. Zij hechten aan zorgvuldige besluitvorming en toetsing daarvan.

6. Landinrichting

Bij de voorbereiding van landinrichting kan het nodig zijn eigendommen van een ander te betreden of daarop werkzaamheden of metingen te verrichten of tekens aan te brengen. De eigenaar moet dat gedogen. De geleden schade wordt vergoed als de schade uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en voor zover de rechthebbende in vergelijking met anderen onevenredig zwaar wordt getroffen.

6.1 *De leden van de VVD-fractie vragen de regering daar nader op in te gaan. Wat wordt gezien als het «normale maatschappelijke risico»? Moet aan beide genoemde criteria worden voldaan? Is de opsomming cumulatief?*

De gedoogplichten die via dit wetsvoorstel aan de Omgevingswet worden toegevoegd, vallen onder de schadevergoedingsregeling voor wettelijke gedoogplichten waarin het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet voorziet. De schadevergoeding voor het opleggen van gedoogplichten wordt dus niet via dit wetsvoorstel, maar via de Invoeringswet Omgevingswet geregeld²⁴.

De criteria om voor vergoeding van schade door wettelijke gedoogplichten in aanmerking te komen, zijn ontleend aan het beginsel van gelijkheid voor openbare lasten («égalité devant les charges publiques», ook wel «égalitébeginsel» genoemd). Volgens dat beginsel komt alleen schade voor vergoeding in aanmerking die uitgaat boven het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico (de zogenaamde «abnormale last») en een benadeelde in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft (de «speciale last»). Aan beide criteria moet zijn voldaan om voor schadevergoeding in aanmerking te komen.

De opsomming is dus cumulatief. Of sprake is van schade die het normale maatschappelijke risico te boven gaat, hangt af van de omstandigheden van het geval. Bij de beoordeling hiervan zullen in ieder geval de inbreuk die de wettelijke gedoogplicht maakt op het genot van de eigendom en de omvang van de schade worden betrokken.

In het inrichtingsprogramma wordt het gewenste eindbeeld van de landinrichting geschetst. Voor een goede uitvoering is het van belang, zo wordt gesteld, dat in het in te richten gebied geen handelingen en activiteiten worden verricht die de uitvoering van het inrichtingsprogramma kunnen belemmeren.

6.2 *Hoe wordt dit voorkomen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.*

Op grond van artikel 4.3 van de Omgevingswet, zoals dat door dit wetsvoorstel wordt gewijzigd, zullen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) regels worden gesteld over handelingen en activiteiten die de uitvoering van een inrichtingsprogramma ernstig kunnen belemmeren (landinrichtingsactiviteiten)²⁵.

De regering is voornemens dat als volgt te doen. Degene die een landinrichtingsactiviteit verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor een doelmatige uitvoering van een inrichtingsprogramma, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen. Voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, moet diegene de gevolgen zoveel mogelijk beperken of ongedaan maken. Als dat onvoldoende mogelijk is, moet de activiteit achterwege worden gelaten, voor zover dat van diegene kan worden gevraagd. Het gaat bijvoorbeeld om activiteiten als het bouwen van opstallen, grondwerkzaamheden zoals ontgronden of draineren, en het planten van bomen, die niet binnen de bestaande bedrijfsvoering passen. Als deze regels niet

²⁴ Kamerstukken I 2018/19, 34 986, A.

²⁵ Zie de voorgestelde wijzigingen van hoofdstuk 4 Omgevingswet, in artikel 1.1 onderdeel C van dit wetsvoorstel.

worden nageleefd, levert dat een overtreding op van een wettelijk voorschrift dat kan worden gehandhaafd. Daarmee kan worden voorkomen dat de gewenste uitvoering van een inrichtingsprogramma wordt gefrustreerd.

Dit is materieel een voortzetting van de huidige regeling in artikel 35, eerste lid, van de Wet inrichting landelijk gebied.

In een inrichtingsbesluit kan de voorziening voor de zogenaamde korting voor publieke doelen worden toegepast. Op de aanspraak die elke eigenaar heeft op de verkrijging van een recht van dezelfde aard als hij had voor de herverkaveling kan een vermindering van maximaal vijf procent worden toegepast.

6.3 *De leden van de VVD-fractie vragen de regering hier nader op in te gaan. Wat is de reden van deze vermindering? Heeft dat te maken met een verkregen voordeel voor een bepaalde eigenaar?*

Gedeputeerde staten kunnen korting toepassen om percelen vrij te maken van bestaand gebruik voor publieke doelen. De percelen die op deze manier vrijkomen, kunnen worden gebruikt voor de totstandbrenging of verbetering van openbare wegen en waterstaatswerken en de daarmee samenhangende voorzieningen, en voor de verwezenlijking van maatregelen en voorzieningen voor andere voorzieningen van openbaar nut, zoals natuur, landschap, openluchtrecreatie of cultureel erfgoed. Gedeputeerde staten kunnen voor dit instrument kiezen, wanneer verwerving van gronden op minnelijke basis niet mogelijk blijkt. Als de korting wordt toegepast, hebben de gezamenlijke eigenaren in een herverkavelingsblok recht op de grond die zij hebben ingebracht, verminderd met een kortingspercentage. Het instrument wordt dus gelijkelijk toegepast op de totale oppervlakte van alle percelen die in het herverkavelingsblok zijn opgenomen, ongeacht voordelen van individuele eigenaren bij de herverkaveling. Het verschil in oppervlakte, hoedanigheid en gebruiksfunctie tussen de ingebrachte en de toegedeelde kavels wordt met de eigenaren in geld verrekend. Daarbij wordt het nut dat een individuele eigenaar van de landinrichting heeft wel betrokken. Het besluit geldelijke regelingen bevat een waardering van de verandering van de waarde van onroerende zaken als gevolg van de landinrichting. Daarbij spelen onder meer de vorm en de grootte van de kavel, de waterhuishouding en ontsluiting een rol. De factoren die een rol spelen bij de verrekening zullen worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

6.4 *Waar is dit percentage op gebaseerd?*

Korting kan worden toegepast tot een percentage van maximaal 5%. Als gedeputeerde staten korting toepassen, kunnen zij dus ook voor een lager percentage kiezen, afhankelijk van de concrete situatie in een herverkavelingsblok. Dit percentage van 5% wordt al van oudsher gehanteerd bij de toepassing van korting. Het percentage stond zowel in de Wet inrichting landelijk gebied als in de Landinrichtingswet en de Ruilverkavelingswet 1954. De bovengrens van 5% borgt enerzijds de belangen van de bij de landinrichting betrokken eigenaren en anderzijds de verwezenlijking van de doeleinden van landinrichting.

Als gevolg van een amendement van het toenmalige lid Snijder-Hazelhoff is in artikel 56 van de Wet inrichting landelijk gebied het kortingspercentage gemaximeerd op 5% en is de mogelijkheid van het cumulatief toepassen van kortingspercentages vervallen²⁶. De evaluatie van de Wet inrichting landelijk gebied geeft geen aanleiding voor wijziging van dit percentage.

Het ruilbesluit wordt voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Daar tegen kunnen zienswijzen naar

²⁶ Kamerstukken II 2005/06, 30 509, nr. 13.

voren worden gebracht. Belanghebbenden kunnen door het indienen van een verzoek bij de burgerlijke rechter tegen het ruilbesluit in beroep gaan.

6.5 *Waarom is er in dezen gekozen voor de burgerlijke rechter, zo vragen de leden van de VVD-fractie.*

Het ruilbesluit bestaat uit een lijst met rechthebbenden voor de onroerende zaken in een herverkavelingsblok en de toewijzing van rechten die zij na de herverkaveling krijgen. Zodra het ruilbesluit onherroepelijk is, maakt een notaris de herverkavelingsakte op. Door de inschrijving van de herverkavelingsakte in de openbare registers worden de daarin omschreven onroerende zaken en beperkte rechten verkregen. Het ruilbesluit regelt dus de onderlinge civielrechtelijke afwikkeling van de herverkaveling. Vanwege het civielrechtelijke karakter van het ruilbesluit is beroep bij de burgerlijke rechter aangewezen. Hiermee wordt de huidige regeling in de Wet inrichting landelijk gebied voortgezet.

6.6 *Mutatis mutandis geldt dezelfde vraag voor het besluit geldelijke regelingen.*

Na het onherroepelijk worden van het ruilbesluit stellen gedeputeerde staten een besluit geldelijke regelingen vast. Dit besluit regelt de geldelijke verrekeningen voor eigenaren en pachters in het betrokken gebied. Het besluit geldt als titel voor de daarin omschreven vorderingen. Dat betekent dat eigenaren over en weer aanspraak kunnen maken op geldbedragen. Kortom: de geldbedragen worden door gedeputeerde staten vastgesteld (bestuursrechtelijk), maar de betalingen lopen via de eigenaren (privaatrechtelijk). Gelet op de gevolgen die het besluit heeft voor civielrechtelijke procedures, is tegen dit besluit beroep bij de burgerlijke rechter aangewezen.

Gedurende het proces van herverkaveling kunnen gedeputeerde staten beslissen om percelen die tot het herverkavelingsblok behoren tijdelijk in gebruik te geven. De eigenaar en overige rechthebbenden op het perceel moeten dat gedogen.

6.7 *De leden van de VVD-fractie vragen of een dergelijke regeling reeds nu bestaat?*

Ja, die bestaat. Ook de Wet inrichting landelijk gebied bevat de bevoegdheid voor gedeputeerde staten om gronden tijdelijk in gebruik te geven (artikel 45).

6.8 *Zij vragen de regering nader op de redenen daarvoor in te gaan.*

Een inrichtingsbesluit van gedeputeerde staten bevat inrichtingsmaatregelen en voorzieningen die burgers, bedrijven en andere overheden binden. Voorbeelden zijn de toedeling van eigendom van wegen of waterstaatswerken of van gebieden die van belang zijn voor natuurbescherming of landschapsbehoud en de begrenzing van het herverkavelingsblok (voorgesteld artikel 12.8). Zodra een inrichtingsbesluit bekend is gemaakt, kan met de uitvoering daarvan worden gestart. De eigendom van de kavels wordt echter pas later in het herverkavelingsproces toegeëld aan de nieuwe eigenaren, namelijk bij de herverkavelingsakte. Op het moment dat grond tijdelijk in gebruik wordt gegeven aan de toekomstige eigenaar, kan al worden begonnen met de uitvoering van maatregelen die in het inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit zijn voorzien, terwijl de eigendom nog niet is overgegaan. Dat kan in het belang van de herverkaveling zijn, maar kan ook van belang zijn voor de continuïteit van de bedrijfsvoering van bedrijven die in het herverkavelingsblok liggen. Dat laatste is bijvoorbeeld het geval voor een boerenbedrijf, waarbij het in te brengen perceel niet meer kan worden gebruikt, maar ook de toe te delen kavel nog niet kan worden gebruikt. Vooral bij inrichtingsprojecten met een langere doorlooptijd wordt van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Hiermee wordt dus voorkomen dat de toedeling van eigendom de uitvoering van de herverkaveling ophoudt en

eigenaren in het gebied lang in onzekerheid worden gehouden over de uitvoering van de herverkaveling.

Landinrichting gaat gepaard met kosten.

6.9 *Welke kosten van landinrichting komen nu voor rekening van de provincie en welke ten laste van de eigenaren, zo vragen de leden van de VVD-fractie.*

In beginsel worden alle kosten van landinrichting gedragen door de provincie. Kosten komen ten laste van andere openbare lichamen dan de provincie, als zij dat met de provincie hebben afgesproken in een overeenkomst. Kosten voor voorzieningen in een herverkavelingsblok waar toekomstige eigenaren van profiteren, komen ten laste van de toekomstige eigenaren. Deze kosten worden vastgesteld in het besluit geldelijke regelingen. De hoogte van de kosten is afhankelijk van het nut van de herverkaveling voor een eigenaar. De regering is voornemens regels te stellen in het Besluit kwaliteit leefomgeving over de aan de eigenaren toe te rekenen kosten. De regering denkt daarbij aan factoren als de ontsluiting van huiskavels, landbouwbedrijfkavels of veldkavels en de waterhuishoudkundige toestand van kavels, in lijn met de huidige regeling in het Besluit inrichting landelijk gebied.

De leden van de CDA-fractie zien dat de nieuwe wet geen eigen onteigeningstitel in het belang van landinrichting meer kent en dan de algemene regeling in de Omgevingswet zal volstaan.

6.10 *Graag vernemen zij of onteigenen in het belang van landinrichting nog mogelijk blijft.*

Ja, ook in het nieuwe stelsel blijft onteigening in het belang van landinrichting mogelijk. Landinrichting is een instrument om de fysieke leefomgeving te ordenen. Voor onteigening is in het algemeen vereist dat de functie waarvoor onteigend wordt, is opgenomen in een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit en dat het bestaande gebruik daarvan afwijkt. Ook moet voldaan worden aan de criteria noodzaak en urgentie. Dat kan het geval zijn als in het belang van landinrichting onroerende zaken moeten worden verworven, bijvoorbeeld voor de aanleg van natuur of een waterberging, en minnelijke verwerving niet mogelijk is.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) ook een afzonderlijke regeling voor de toewijzing van beheer en onderhoud van waterstaatswerken (waaronder oppervlaktelichamen), bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken kent.

6.11 *Graag vernemen zij of de regeling die reeds in de Omgevingswet is opgenomen dekkend is nu voorgesteld wordt de regeling uit de Wilg niet afzonderlijk over te zetten.*

Het beheer van een watersysteem, een taak op grond van de Omgevingswet, staat los van de eigendom van de gronden waarop of waarin dat watersysteem zich bevindt. Dit blijkt ook uit de artikelen 27 en 28 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek die onderscheid maken tussen eigendom en «onderhoud» door een openbaar lichaam.

De Omgevingswet bevat een generieke regeling voor de toedeling van het beheer van waterstaatswerken. In het Omgevingsbesluit zijn de rijkswateren aangewezen. Wat betreft de regionale watersystemen, is de hoofdregel dat provinciale staten in een provinciale verordening het beheer toedelen aan een waterschap. In afwijking daarvan kunnen provinciale staten het beheer toedelen aan andere openbare lichamen. Het waterschap of openbaar lichaam dat het beheer van een waterstaatswerk heeft, heeft ook als taak het onderhoud daarvan. Als bij een landinrichting zou blijken dat het beheer zou moeten overgaan naar een

andere beheerder, dan kan die verordening worden aangepast. Door de schaalvergroting bij de waterschappen in de afgelopen decennia zal daar overigens minder behoefte aan bestaan dan in het verleden het geval was. In aanvulling op deze generieke regeling bevat dit wetsvoorstel een regeling voor de toedeling van eigendom van waterstaatswerken. Samen is dit een dekkend stelsel en een voortzetting van de regeling in de Wilg.

De leden van de D66-fractie zijn content dat het instrument landinrichting in de Aanvullingswet is opgenomen. In het oude regime onder de Wilg was opgenomen welke elementen een inrichtingsplan moest bevatten.

6.12 *Kan worden aangegeven waarom een dergelijke regeling niet in de Aanvullingswet grondeigendom is opgenomen?*

Het inrichtingsplan wordt vervangen door een inrichtingsprogramma. Het gaat om een vrijwillig programma. De lijn van de Omgevingswet is dat alleen aan verplichte programma's eisen worden gesteld door middel van instructieregels. Specifieke eisen voor het inrichtingsprogramma worden door de regering niet nodig geacht. Anders dan een inrichtingsbesluit voorziet het inrichtingsprogramma niet in de toedeling van eigendom, maar, net als andere programma's, in een verzameling maatregelen om landinrichtingsdoelstellingen binnen een bepaalde termijn te verwezenlijken. Overigens voorziet het wetsvoorstel in een grondslag om in de toekomst, als dat nodig zou zijn, alsnog instructieregels over het inrichtingsprogramma te kunnen stellen²⁷.

Daarnaast zijn de leden van de D66-fractie content dat het instrument vrijwillige stedelijke verkaveling in de Aanvullingswet is opgenomen. Deze leden constateren echter ook dat wanneer bij een gebiedsontwikkeling een of een gering aantal eigenaren niet mee wil werken, er onder de huidige vrijwillige stedelijke verkaveling direct tot overige instrumenten wordt overgegaan zoals onteigening, waarmee een redelijke verdeling van kosten en baten niet per definitie is geborgd.

6.13 *Kan de Minister uiteenzetten of verplichte stedelijke verkaveling hiervoor een oplossing(-srichting) zou kunnen zijn?*

De regering is van mening dat verplichte stedelijke verkaveling op dit moment geen geschikte en passende oplossing biedt voor het geschetste probleem. Voor de redenen daarvoor verwijst de regering kortheidshalve naar het antwoord op vraag 7.6 van de PvdA-fractie, die vraagt naar een uitgebreide toelichting op deze keuze.

7. Kavelruil

Een kavelruilovereenkomst wordt ook geacht rechtsgeldig te zijn als er partijen zijn, die na de inschrijving in de openbare registers geen eigenaren blijken te zijn van de in de overeenkomst betrokken percelen. De werkelijke eigenaar treedt dan in de rechten en plichten die de vermeende eigenaar in zijn plaats heeft verworven en op zich heeft genomen.

7.1 *De leden van de VVD-fractie vragen of dat nu ook al op deze manier is geregeld.*

Ja, dit is nu geregeld in artikel 86, eerste lid, van de Wet inrichting landelijk gebied.

7.2 *Hoe kan het dat iemand die aan de ruilovereenkomst meedoet, naderhand blijkt geen eigenaar te zijn? Wordt er dan niet goed onderzoek naar het eigenaarschap gedaan?*

²⁷ Zie de voorgestelde wijzigingen van hoofdstuk 2 Omgevingswet, in artikel 1.1 onderdeel A van dit wetsvoorstel.

Voorop wordt gesteld dat de kadastrale registratie in Nederland zo goed is, dat deze bepaling in de praktijk vrijwel nooit wordt toegepast. De kadastrale tenaamstelling stemt bijna altijd overeen met de werkelijke rechtstoestand. Deze regeling is, zowel in dit wetsvoorstel als in de Wet inrichting landelijk gebied, bedoeld als voorziening voor uitzonderlijke situaties, waarin een partij die geen eigenaar is wel als zodanig staat vermeld in de basisregistratie kadaster. Die situatie kan bijvoorbeeld ontstaan als grensafwijkingen door verjaring en erfopvolgingen niet in de registratie zijn verwerkt.

7.3 *Wat is de reden dat de overeenkomst in stand blijft?*

De overeenkomst blijft in zulke gevallen in stand om de deelnemende partijen zekerheid te bieden dat de kavelruil doorgang zal vinden. Bij kavelruil gaat het om een geheel van ruilafspraken dat alleen in samenhang geëffectueerd kan worden. Bij een kavelruilvereenkomst kunnen veel partijen betrokken zijn. Het is dan niet altijd mogelijk en werkbaar om al in de overeenkomstenfase alle eigendomsaanspraken en eigendomsverhoudingen volledig te controleren. Zonder de zogenoemde zakelijke werking is de wederzijdse afhankelijkheid van partijen te groot om met derden, zoals banken en aannemers, afspraken te kunnen maken over de financiering en de uitvoering van hun plannen.

In de memorie van toelichting staat dat voor kavelruil in het landelijk gebied op grond van de Wet op belastingen van rechtsverkeer een vrijstelling van de overdrachtsbelasting geldt.

7.4 *Waarom geldt die vrijstelling niet voor het stedelijk gebied, zo vragen de leden van de VVD-fractie.*

Een vrijstelling van overdrachtsbelasting valt buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Als in de toekomst stimulering van kavelruil in het stedelijk gebied vanuit het overheidsbeleid wenselijk wordt geacht, moet worden bezien welk instrument daarvoor het meest geschikt is. Die afweging kan het best worden gemaakt als meer ervaring is opgedaan met de regeling voor kavelruil in het stedelijk gebied. Dan kan worden getoetst of de vrijstelling van overdrachtsbelasting een effectief middel is om kavelruil in het stedelijk gebied te stimuleren. Immers, naast overdrachtsbelasting kunnen meerdere aspecten een rol spelen en zijn ook andere oplossingen denkbaar. De mogelijke toepassing van een dergelijk middel zal moeten worden getoetst aan de rijksbegrotingsvoorschriften.

7.5 *Wat als er bezit wordt geruild dat enerzijds in het landelijk gebied ligt en anderzijds in het stedelijk gebied? Hoe is de regeling met betrekking tot de overdrachtsbelasting dan?*

In dat geval geldt geen vrijstelling van de overdrachtsbelasting. De vrijstelling van de overdrachtsbelasting geldt alleen als sprake is van een kavelruil landelijk gebied zoals omschreven in het voorgestelde artikel 12.47 van de Omgevingswet. Dat volgt uit artikel 2.9 van het wetsvoorstel, dat de Wet op belastingen van rechtsverkeer wijzigt. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 12.47 schrijft voor dat in een kavelruil landelijk gebied geen kavels mogen zijn betrokken die onderdeel uitmaken van een ruimtelijk aaneengesloten of functioneel verbonden samenstel van kavels dat in gebruik is voor stedelijke functies of waaraan stedelijke functies zijn toegekend.

7.6 *De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom wordt gekozen voor vrijwillige kavelruil in het stedelijke gebied in plaats van verplichte stedelijke herverkaveling. Het stedelijk gebied kent grote opgaven, zoals het ernstige woningtekort en de aanstaande energietransitie. Door middel van herverkaveling kan onhandig versnipperd eigendom worden samengevoegd en vervolgens weer verdeeld gericht op de nieuwe inrichtingswensen. Stedelijke herverkaveling is volgens de leden van de*

PvdA-fractie een belangrijk instrument om gestalte te geven aan de omgevingsvisie en het omgevingsplan Kan de regering uitgebreid toelichten waarom niet is gekozen voor een regeling van verplichte stedelijke herverkaveling, aangezien dit de uitvoering van ontwikkelingsplannen door initiatiefnemers aanzienlijk kan vereenvoudigen?

De regering onderschrijft de opvatting van de PvdA-fractie dat onhandig versnipperd eigendom kan worden aangepakt met een herverkaveling, waarmee wordt bijgedragen aan een nieuwe ruimtelijke inrichting. In het wetsvoorstel is bewust gekozen voor een regeling van kavelruil op vrijwillige basis. Belangrijk is namelijk dat eigenaren een instrument krijgen waarmee ze op eigen kracht en in samenwerking de beoogde gebiedsontwikkeling kunnen aanpakken. Dat past bij de doelstelling van de Omgevingswet dat particuliere initiatieven beter door de overheid worden gefaciliteerd. Een regeling voor private, stedelijke gebiedsontwikkeling ontbrak nog in het omgevingsrecht en wordt met dit wetsvoorstel gecreëerd.

In het Stimuleringsprogramma Stedelijke Kavelruil en met name in een aantal praktijkpilots is de afgelopen 2,5 jaar ervaring opgedaan met de toepassing van stedelijke kavelruil. De resultaten zijn neergelegd in een afrondend jaarverslag²⁸, en bevestigen dat het vrijwillige instrument voldoende perspectief biedt voor gebiedsontwikkeling. Daarbij is ook een variant met een verplichtend karakter aan de orde gekomen en door meerdere betrokkenen bepleit. De regering heeft aanwijzingen dat er mogelijk toegevoegde waarde kan zijn van het instrument. De praktische voordelen van de verplichte variant in bijvoorbeeld besparing van kosten en tijd zijn echter nog onvoldoende aangetoond. Dit zal nader worden verkend; zie daarvoor ook het antwoord op vraag 8.30. Vooralnog heeft de regering dus nog niet het beeld van een aanzienlijke vereenvoudiging of versnelling van de uitvoering van ontwikkelingsplannen via verplichte stedelijke kavelruil, ook vergeleken met onteigening niet.

Daarbij komt dat het afdwingen van stedelijke kavelruil naar de mening van de regering een grote ingreep in het eigendomsrecht vormt. De kenmerken van onroerende goederen (grond en gebouwen) kunnen onderling sterk verschillen, bijvoorbeeld wat betreft de bereikbaarheid, de aantrekkelijkheid van de omgeving en de gebruiksmogelijkheden. Bij af te dwingen herverkaveling in het landelijk gebied verplicht de overheid eigenaren om in te stemmen met ruil van gronden. Dat kan veel impact hebben op het genot van de eigendom. Aan de eis dat eigenaren een perceel van gelijke hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden ontvangen, kan echter in het landelijk gebied doorgaans worden voldaan. Met andere woorden: in het landelijk gebied kunnen agrariërs hun bedrijfsvoering vrijwel altijd voortzetten. Aan die eis kan in de stad vaak moeilijk worden voldaan, zeker als een eigenaar grond of vastgoed ontvangt dat moet worden herontwikkeld voordat het weer goed verkoopbaar is. De eigenaar wordt in dat laatste geval niet alleen gedwongen tot het ruilen van de onroerende zaak, maar ook gedwongen tot herontwikkeling, aanpassing van de onroerende zaak of aanpassing van zijn bedrijfsvoering. Daarom vindt de regering het gewenst dat alle eigenaren vrijwillig instemmen met de voorgestelde kavelruil en de daaraan verbonden financiële consequenties.

Vooralnog lijkt een verplichte variant van stedelijke kavelruil ook niet goed uitvoerbaar. Procedureel zal de nodige zorgvuldigheid en dus ook tijd vereist zijn voor een verantwoorde afweging, en in financieel opzicht kan nadeelcompensatie aan de orde zijn. De regering verwacht dat het niet eenvoudig zal zijn om de onderlinge waardeverschillen vast te stellen tussen de onroerende zaken in het stedelijk gebied, waar gelijke hoedanigheid en gebruiksmogelijkheden van percelen aanzienlijk kunnen verschillen. Er zijn betere – meer proportionele – mogelijkheden om de

²⁸ Zie www.stedelijkekavelruil.com.

aanpak van gebiedsontwikkeling en de samenwerking tussen partijen te ondersteunen dan via een verplichte stedelijke kavelruil, zoals advisering en begeleiding van projecten of de inzet van relevante expertise. Ook gebruik van het voorkeursrecht, het voorbereidingsbesluit of eventueel onteigening kan nuttig zijn om ongewenste versnippering van eigendomsposities in een gebied tegen te gaan. Concluderend ziet de regering op dit moment geen aanleiding om het instrument stedelijke kavelruil met een verplichtend karakter in dit wetsvoorstel op te nemen.

8. Kostenverhaal

Voorgesteld wordt de regeling van kostenverhaal ook op organische gebiedsontwikkeling betrekking te laten hebben en dus niet alleen op uitleggebieden. Maar er is een verschil tussen organische gebiedsontwikkeling en de ontwikkeling van uitleggebieden.

8.1 *In hoeverre is de regeling ook echt geschikt voor organische gebiedsontwikkeling? Hoe zal dat in de praktijk voor die ontwikkeling uitwerken?*

Een kenmerk van organische gebiedsontwikkeling is dat geen blauwdruk van het gebied beschikbaar is. Zo kan in een binnenstedelijk gebied een woningbouwopgave aan de orde zijn, maar moet er tegelijkertijd ruimte blijven voor bedrijvigheid en ruimte gecreëerd worden voor groen en recreatie. Het kan dan nog onbekend zijn of er 100 of 300 woningen gerealiseerd gaan worden. Bij deze vorm van gebiedsontwikkeling is het mogelijk dat initiatiefnemers zelf de invulling en de fasering van de werken, werkzaamheden en maatregelen bepalen binnen de regels van het omgevingsplan.

Een belangrijk element van de regeling voor kostenverhaal in dit wetsvoorstel, is dat de regels voor kostenverhaal in het omgevingsplan geen vooraf bepaalde looptijd of tijdvak hebben. Als wordt gewerkt met een regeling zonder vooraf bepaalde looptijd of tijdvak, schept dat ruimte voor organische gebiedsontwikkeling. Bij de vaststelling van een omgevingsplan dat organische gebiedsontwikkeling mogelijk maakt, is vooraf immers onduidelijk of, en zo ja, in welke vorm en wanneer van de geboden mogelijkheden gebruik wordt gemaakt. In dit systeem hoeft de gemeenteraad bij de vaststelling van het omgevingsplan niet gedetailleerd alle investeringen en opbrengsten in beeld te hebben. De invulling van het gebied kan dan organisch plaats vinden op initiatief van marktpartijen zolang de te verhalen kosten voor het ontwikkelen van die locatie niet hoger zijn dan de te verwachten opbrengsten. Op deze manier draagt de regeling voor kostenverhaal bij aan organische gebiedsontwikkeling, maar worden initiatiefnemers beschermd tegen verhaal van onevenredig hoge kosten. Belangrijk om op te merken is dat initiatiefnemers één keer een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld krijgen voor hun individuele bijdrage. Extra kostenverhaal in de vorm van een naheffing is niet mogelijk. De VNG en NEPROM hebben laten weten dat de regeling in dit wetsvoorstel voor kostenverhaal zonder tijdvak kan bijdragen aan organische ontwikkeling. Samen met de VNG, de NEPROM, vertegenwoordigers van gemeenten en ontwikkelaars zal worden gewerkt aan de praktische uitwerking van de regeling via een handreiking als dit voorstel door uw Tweede Kamer wordt aangenomen.

De leden van de VVD-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat er sprake zal zijn van hoge perceptiekosten.

8.2 *Wat betekent deze regeling voor de rechtszekerheid van eigenaren van onroerende zaken? De leden van de VVD-fractie vragen de regering hier nader op in te gaan.*

Het wetsvoorstel waarborgt op diverse manieren rechtszekerheid voor initiatiefnemers over de hoogte van de te verhalen kosten. Net als bij

kostenverhaal voor integrale gebiedsontwikkeling, kunnen bij organische gebiedsontwikkeling alleen kosten worden verhaald die voldoen aan de eisen van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (de zogenoemde PPT-criteria). De voorgestelde regeling bepaalt dat een initiatiefnemer nooit meer hoeft bij te dragen dan de waardevermeerdering van zijn perceel. Dat is een belangrijke begrenzing op het toerekenen van kosten aan initiatiefnemers en biedt hen rechtszekerheid. Bij het systeem voor organische gebiedsontwikkeling wordt een kostenplafond opgenomen. Onder het plafond vallen de kosten die de gemeente verwacht te maken voor de ontwikkeling van de locatie, zoals de aanleg van wegen, riolering en pleinen. Mocht bij de realisering van de locatie blijken dat de kosten hoger zijn dan het plafond, dan kan dit meerdere niet verhaald worden. Daarnaast wordt per activiteit een maximum bijdrage aan het kostenverhaal vastgesteld. Bij de beschikking bestuursrechtelijke geldschuld worden voor zover mogelijk de werkelijke kosten geraamd en wordt de waardevermeerdering van de grond van de initiatiefnemer geraamd.

Voor gebieden die de gemeente integraal ontwikkelt blijft de macroaftopping gehandhaafd. Voor organische gebiedsontwikkeling sluit de macroaftopping niet goed aan bij de onzekerheden over het programma en de kosten van die ontwikkeling. Om die reden biedt het wetsvoorstel de flexibiliteit om het kostenverhaal pas te begrenzen bij de activiteit.

8.3 *De leden van de VVD-fractie vragen de regering dit nader te duiden.* Voor organische gebiedsontwikkeling is een variant op de zogenoemde macroaftopping²⁹ noodzakelijk omdat door de onzekerheden over het ontwikkelingsprogramma en de kosten de macroaftopping – die inhoudt dat nooit meer kosten kunnen worden verhaald dan het gebied aan opbrengsten heeft – niet toegepast kan worden. Zo is meestal nog niet bekend of en welke type woningen en andere gebouwen gerealiseerd worden, en hoe die verhouding uitpakt. Dat heeft tot gevolg dat de opbrengsten van het gebied niet berekend kunnen worden. Die berekening is noodzakelijk om de macroaftopping toe te kunnen passen. Om die reden wordt bij organische gebiedsontwikkeling voorgesteld om het kostenverhaal per activiteit te begrenzen. Per activiteit is de waardevermeerdering voor de rechthebbende bij organische gebiedsontwikkeling namelijk wel goed te ramen omdat dan bekend is welke bouwactiviteit wordt gerealiseerd. Dit sluit beter aan bij de werkelijkheid dan dat op voorhand voor het hele gebied een grove schatting wordt gemaakt van de waardevermeerdering. Dat brengt onnodige lasten met zich. Met de individuele waardevermeerderingstoets wordt dat voorkomen en wordt voorkomen dat een initiatiefnemer meer moet bijdragen dan hij volgens algemene, objectieve maatstaven kan dragen.

In het wetsvoorstel is als waarborg de verplichting tot een eindafrekening en herberekening van de betaalde kostenverhaalsbijdragen opgenomen. Er vindt een gedeeltelijke terugbetaling plaats van de op grond van een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld betaalde bijdrage als het bevoegd gezag meer kosten heeft verhaald dan er zijn gemaakt en het verschil groter is dan vijf procent.

8.4 *De leden van de VVD-fractie vragen de regering waar deze vijf procent op gebaseerd is.*

De 5%-regel is overgenomen uit de regeling kostenverhaal in de Wet ruimtelijke ordening. Deze regel biedt enerzijds een stimulans voor een gemeente om de kosten goed te ramen en in de hand te houden en doet anderzijds in voldoende mate recht aan het principe dat alleen de werkelijke kosten verhaald worden. Tegelijkertijd is het een drempel die voorkomt dat al bij geringe verschillen tussen de werkelijk gemaakte

²⁹ Zoals bij het antwoord op vraag 8.2 weergegeven, houdt het begrip «macroaftopping» in dat nooit meer kosten kunnen worden verhaald dan dat er kosten zijn in een gebied.

kosten en de bijdrage die bij de geldbeschikking is betaald, een aanspraak op terugbetaling van te veel betaalde kosten bestaat.

Om initiatiefnemers niet heel lang te hoeven laten wachten op de eindafrekening biedt het wetsvoorstel ontwikkelende partijen de mogelijkheid om vanaf vijf jaar na betaling van hun kostenverhaalsbijdrage te verzoeken om een tussentijdse afrekening voor de door hun betaalde bijdrage.

8.5 *De leden van de VVD-fractie vragen waar de lengte van deze termijn op is gebaseerd. In hoeverre is deze termijn redelijk?*

De betaalde bijdrage van een initiatiefnemer aan de gemeente is een voorlopige bijdrage. Een naheffing is toegestaan. Bij de eindafrekening wordt die bijdrage definitief gemaakt. Indien uit die berekening blijkt dat er te veel kosten verhaald zijn, dan krijgt een initiatiefnemer het teveel verhaalde naar rato terug. Als de eindafrekening is vastgesteld en het teveel verhaalde is terugbetaald, dan is het kostenverhaal tussen de gemeente en die initiatiefnemer afgerond. Om initiatiefnemers niet heel lang te hoeven laten wachten op dit moment is met het wetsvoorstel de mogelijkheid geboden om een verzoek te doen voor een tussentijdse eindafrekening ten minste vijf jaar na betaling. In overleg met zowel de NEPROM als de VNG is gekomen tot een termijn van vijf jaar omdat dit het meest redelijk werd geacht. Een kortere termijn is minder wenselijk. Bij een kortere termijn bestaat de kans dat er (nog) geen andere ontwikkelingen zijn geweest, waardoor het overgrote deel van de kosten nog steeds ramingen zijn. Een tussentijdse eindafrekening verliest dan aan kracht omdat de definitieve bijdrage nagenoeg gelijk zal zijn aan de voorlopige individuele bijdrage. Een langere termijn is ook niet wenselijk omdat ontwikkelende partijen dan lang moeten wachten op het moment dat de financiële afwikkeling van de gebiedsontwikkeling met de gemeente kan plaatsvinden.

Voorgesteld wordt het moment en de wijze van eindafrekening niet langer voor te schrijven.

8.6 *Wat betekent dat voor de rechtszekerheid van de ontwikkelende partijen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.*

In de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) is in de regeling van grondexploitatie bepaald dat een eindafrekening tussen initiatiefnemers en gemeenten in ieder geval binnen 10 jaar en drie maanden na vaststelling van het bestemmingsplan moet plaatsvinden. Deze termijn sluit aan bij de looptijd van 10 jaar die tot voor kort gold voor bestemmingsplannen. Net als sinds 1 juli 2018 het geval is voor bestemmingsplannen³⁰, schrijft ook de Omgevingswet voor omgevingsplannen geen actualiseringstermijn van 10 jaar voor. Door het vervallen van deze actualiseringsplicht is de termijn van 10 jaar die in de Wro nog is opgenomen voor de eindafrekening tussen gemeenten en initiatiefnemers, niet meer passend. Dat heeft ook tot gevolg dat de termijn van 10 jaar niet meer wettelijk verplicht is.

Om die reden is in het wetsvoorstel bepaald dat de gemeenteraad in het omgevingsplan zelf een moment van eindafrekening moet opnemen.³¹ Ook onder de Omgevingswet zal dus een termijn voor de eindafrekening gaan gelden. Die is echter niet meer in de wet voorgeschreven, maar wordt opgenomen in het omgevingsplan. Zo is voor initiatiefnemers voldoende duidelijk wanneer de eindafrekening volgt. De regeling kostenverhaal sluit op die wijze beter aan bij de mogelijkheden die de Omgevingswet wil bieden voor organische gebiedsontwikkeling en globale en flexibele plannen, die vaak een langere looptijd dan tien jaar

³⁰ Wet van 18 april 2018 tot afschaffing actualiseringsverplichting bestemmingsplannen en beheersverordeningen (Stb. 2018, 138), in werking getreden op 1 juli 2018 (Stb. 2018, 189).

³¹ Voorgesteld artikel 13.14 van de Omgevingswet.

hebben. De regering is van mening dat met de gekozen regeling voor de eindafrekening – in combinatie met de mogelijkheid te verzoeken om een tussentijdse eindafrekening – de rechtszekerheid van initiatiefnemers in voldoende mate is geborgd.

Bij nota van wijziging wordt een regeling voor financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied op basis van een omgevingsvisie of programma voorgesteld.

8.7 *Wat is het verschil met de regeling voor het kostenverhaal?*

In de eerste plaats gelden voor de regeling voor financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied, die in de nota van wijziging is opgenomen, de zogenoemde PPT-criteria (profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid)³² niet. Met deze regeling kan bijvoorbeeld een bijdrage gevraagd worden voor het slopen van gebouwen ter verbetering van de kwaliteit van een ander gebied. Voor de regeling van kostenverhaal mogen de kosten alleen worden verhaald als ze aan de locatieontwikkeling kunnen worden toegerekend en als de locatie daar profijt van heeft. Als ook andere locaties profijt hebben van die voorzieningen worden de kosten proportioneel toegerekend, bijvoorbeeld in geval van een nieuwe rondweg, uitbreiding van bestaande infrastructuur of het aanleggen van een gemaal. Bovendien is de voorgestelde regeling voor kostenverhaal – in tegenstelling tot de voorgestelde regeling financiële bijdragen voor een gebied – een verplichting en publiekrechtelijk afdwingbaar.

8.8 *Kunnen beide instrumenten naast elkaar worden toegepast, in die zin dat een ontwikkelende partij zowel te maken krijgt met de regeling van het kostenverhaal én met de regeling voor financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.*

Ja. Als een omgevingsplan activiteiten mogelijk maakt, zoals het bouwen van woningen, die kosten voor publieke voorzieningen met zich brengen, zoals de aanleg van riolering, straatverlichting en wegen, dan krijgt een ontwikkelaar te maken met de regeling kostenverhaal. Een gemeente kan daarnaast in een omgevingsvisie of programma een samenhang beschrijven tussen de kostenverhaalsplichtige activiteit en de ontwikkeling van andere gebieden, bijvoorbeeld het aanleggen van groen- en recreatievoorzieningen. In dat geval kunnen, naast de regeling kostenverhaal, afspraken gemaakt worden over financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied. Een ontwikkelende partij kan dus zowel met de regeling kostenverhaal als met de regeling voor financiële bijdragen voor ontwikkelen van een gebied te maken krijgen. Opgemerkt wordt dat de regeling voor financiële bijdragen voor ontwikkelen van een gebied niet afdwingbaar is in tegenstelling tot de regeling voor kostenverhaal.

De leden van de CDA-fractie waarderen het dat het primaat van anterieur contracteren nu wettelijk wordt vastgelegd. Wel zijn deze leden benieuwd naar de verdere uitwerking in het Aanvullingsbesluit. Contracteren wordt

³² Profijt: de locatie moet nut ondervinden van de te treffen voorzieningen en maatregelen. Veelal betreft het fysiek nut voor de locatie. Bij maatregelen zoals het opheffen van stankcirkels en bij compensatie buiten het gebied schuilt het profijt in het feit dat dankzij deze ingrepen een groter gebied ontwikkeld kan worden;
toerekenbaarheid: er bestaat een causaal verband (de kosten zouden niet gemaakt worden zonder het plan), of de kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan. Ook kosten die op een andere grondslag gefinancierd worden zijn niet toerekenbaar. Dergelijke kosten doen zich onder andere voor bij nutsvoorzieningen voor gas, water en elektra en bij gebouwde parkeervoorzieningen;
proportionaliteit: als meerdere locaties profijt hebben van een voorziening, worden de kosten naar rato verdeeld; naarmate een locatie er meer profijt van heeft, draagt deze meer bij aan de kosten.

daarmee de hoofdregel terwijl een wettelijke regeling een terugvaloptie is die tevens als «stok-achter-de-deur kan dienen, zo menen zij.

De leden van de CDA-fractie menen dat het uitgangspunt dat alleen kosten die verband houden met de beoogde ontwikkeling voor verhaal in aanmerking komen, in de praktijk verschillend zal worden uitgelegd.

8.9 *Wil de regering gemeenten een helder handvat bieden om genoemd uitgangspunt scherp te kunnen afbakenen, met name ten aanzien van zogenaamde bovenwijkse voorzieningen, zo vragen zij.*

De regering is het met de leden van de CDA-fractie eens dat er een helder handvat moet zijn voor het verhalen van kosten met de regeling kostenverhaal. Naar de mening van de regering is dat handvat er ook in de huidige praktijk. Met de voorgestelde regeling kostenverhaal blijft dat handvat bestaan en kunnen alleen kosten afdwingbaar worden verhaald die voldoen aan de zogenoemde PPT-criteria (profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid). Dit houdt in dat alleen de kosten die van belang zijn voor het kostenverhaalsgebied (de bouwlocatie) volledig aan de bouwactiviteiten in het gebied doorberekend worden. Uit de praktijk blijkt dat die criteria voldoende houvast bieden om de te verhalen kosten af te kunnen bakenen. De kosten die van belang zijn voor verschillende kostenverhaalsgebieden en de bestaande stad, worden naar de mate van profijt en naar proportionaliteit over de kostenverhaalsgebieden en de bestaande stad verdeeld. Het gevolg daarvan is dat de bouwers en ontwikkelaars in het gebied een deel van de kosten van de zogenoemde bovenwijkse voorzieningen betalen, zoals een afslag op de snelweg of een gemaal.

8.10 *De leden van de CDA-fractie vragen of het verschil tussen publiekrechtelijke mogelijkheden van kostenverhaal en de privaatrechtelijke vorm van kostenverhaal niet te groot wordt, waardoor er private grondexploitanten eerder zullen kiezen voor het publiekrecht en gemeenten daardoor minder kosten kunnen verhalen.*

Nee, de regering verwacht dat niet, omdat ook onder het huidige recht gecontracteerd kan worden over zowel kostenverhaal als financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Bovendien hebben zowel ontwikkelende partijen als gemeenten een grote voorkeur om het kostenverhaal privaatrechtelijk met elkaar te regelen. Zo kan meer maatwerk geleverd worden. In die overeenkomsten worden vaak ook afspraken gemaakt over de kwaliteit van het gebied en de planning van de werkzaamheden. Ook bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is die voorkeur door vertegenwoordigers van gemeenten en ontwikkelaars sterk uitgesproken.

8.11 *De leden van de CDA-fractie vragen of het risico op «betaalplanologie» (kopen van medewerking van de gemeente) niet groter is bij een groter aandeel vrijwillige bijdragen dan via publiekrechtelijk kostenverhaal.*

Ook onder de Wro kan gecontracteerd worden over vrijwillige financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Daarin verschilt de voorgestelde regeling niet van het huidige recht. De regering verwacht daarom niet dat het risico op betaalplanologie zal toenemen als gevolg van dit wetsvoorstel.

De regering wijst er in dit verband op dat de publiekrechtelijke besluitvorming en afweging van verzoeken om medewerking te verlenen aan een nieuwe ontwikkeling, telkens moeten plaatsvinden via overwegingen die te maken hebben de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

8.12 *De leden van de CDA fractie vragen of het denkbaar is dat gemeenten een deel van de regie kunnen verliezen in de totstandkoming van de maatschappelijk meest gewenste invulling op de meest gewenste locatie als voor een deel van het kostenverhaal (bovenplans verevenen) de stok achter de deur komt te vervallen.*

De regering acht niet goed denkbaar dat gemeenten een deel van de regie verliezen over de totstandkoming van de maatschappelijk meest gewenste invulling op de meest gewenste locatie. De gemeenteraad kan in het omgevingsplan regels opnemen over functies, activiteiten en kwaliteiten van locaties waarmee effectief gestuurd kan worden op de invulling van en fasering van ontwikkeling van locaties. Dat biedt mogelijkheden om het omgevingsplan financieel te optimaliseren door extra verdienmogelijkheden te creëren of kosten te besparen. De gemeenteraad kan bijvoorbeeld extra bouwmogelijkheden bieden, besluiten om rendabele delen eerst te realiseren of de kwaliteit van de voorzieningen aan te passen. Soms is het ook mogelijk om met bouwers en ontwikkelaars af te spreken dat zij de aanleg van de openbare ruimte verzorgen, of zijn voor specifieke onderdelen van het omgevingsplan subsidies beschikbaar. Gemeenten beschikken al met al over ruime mogelijkheden om de regie te voeren, ook in financieel opzicht.

Bovenplanse verevening is een vorm van verevenen tussen locaties, waarbij het overschot van de ene locatie kan worden verhaald ten behoeve van een locatie met een tekort. Voor bovenplanse verevening gelden de zogenoemde PPT-criteria³³. Dat volgt uit de wettelijke redactie tussen de artikelen over bovenwijkse voorzieningen (artikel 6.13, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro)) en bovenplanse verevening (artikel 6.13, zevende lid, van de Wro). De onderzoekers van het rapport «Vervolgonderzoek bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen» onderschrijven dat³⁴. Het verschil tussen deze twee bepalingen is dat de kosten voor bovenwijkse voorzieningen verplicht verhaald moeten worden. Voor bovenplanse verevening onder het huidige recht geldt die verplichting niet. Met het aannemen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet in 2016 is de regeling voor bovenplanse verevening (artikel 6.13, zevende lid, van de Wro) niet overgenomen in het stelsel van de Omgevingswet. De reden daarvoor is dat uit het hiervoor genoemde onderzoek is gebleken dat zeer weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om bovenplanse kosten in rekening te brengen. In de gevallen waarin dat gebeurde, was het doel bovendien maar in enkele gevallen de door de wetgever beoogde financiële verevening tussen locaties. In het merendeel van de gevallen betroffen de bovenplanse kosten feitelijk de kosten van bovenwijkse voorzieningen, zoals de aanleg van een rondweg voor meerdere locaties, waar artikel 6.13, zesde lid, van de Wro al voorziet in een grondslag voor verhaal. Die mogelijkheid blijft met het wetsvoorstel behouden. De stok-achter-de-deur is daarmee geborgd.

De leden van de CDA-fractie zien dat kostenverhaal in theorie ook mogelijk wordt voor wijziging van bestaand gebruik.

8.13 *Graag zien zij nader geduid in welke situaties van wijziging van bestaand gebruik, kostenverhaal redelijk zou zijn.*

Net als onder de Wro vallen wijzigingen van bestaand gebruik onder de voorgestelde regeling voor kostenverhaal. In artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit is aangegeven bij welke verbouwactiviteiten de regeling van toepassing is. Het gaat om situaties waarin één of meer gebouwen worden verbouwd naar minimaal tien woningen, of het verbouwen van gebouwen voor detailhandel, dienstverlening, kantoren of horeca als sprake is van een vloeroppervlak van ten minste 1.500 vierkante meter. Kostenverhaal is in die gevallen redelijk in verband met de te verwachten waardeverhoging van de gronden. Uit de gesprekken met de praktijk en de VNG zijn nog geen andere gevallen naar voren gekomen. De regering wil wel de mogelijkheid openhouden om in de toekomst

³³ Voor een nadere toelichting zie het antwoord op vraag 8.7.

³⁴ BVH Ruimte, Vervolgonderzoek bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen, 2014, www.omgevingswetportaal.nl.

andere gevallen aan te wijzen, als daar vanuit de praktijk of vanwege toekomstige opgaven behoefte aan mocht bestaan.

De leden van de CDA-fractie begrijpen uit lid 2 onder b van artikel 13.15 dat het kostenverhaal niet hoger mag zijn dan de waardevermeerdering. Zij wijzen erop dat het dan echter ook zo kan zijn dat de waardevermeerdering zo laag is dat de gemeente alsnog met een tekort komt te zitten; bijvoorbeeld in binnenstedelijke locaties en door hoge kosten voor sloop en sanering.

8.14 *Graag vernemen deze leden of toegevoegd kan worden dat de gemeenten een omgevingsvergunning kunnen weigeren indien zij er in het kader van kostenverhaal financieel aan moet bijdragen.*

De regering acht het opnemen van een dergelijke weigeringsgrond in het voorliggende wetsvoorstel niet nodig. De gemeenteraad heeft bij de vaststelling van het omgevingsplan ook tot op zekere hoogte inzicht in de kosten en baten van een (organische) gebiedsontwikkeling die daarbij mogelijk wordt gemaakt. Deze gegevens zijn ook nodig om een deugdelijke begroting op te stellen en daarover verantwoording af te leggen. Of bij een organische gebiedsontwikkeling een tekort kan ontstaan, is daarom ook bij de vaststelling van het omgevingsplan zonder tijdvak al globaal zichtbaar. Het is op dat moment aan de gemeenteraad of de desbetreffende ontwikkeling al dan niet mogelijk moet worden gemaakt. Daarbij heeft de gemeenteraad de bevoegdheid om in een omgevingsplan een dergelijke weigeringsgrond op te nemen door het opnemen van een binnenplans vergunningstelsel voor de omgevingsplanactiviteit. De regering gaat er daarbij vanuit dat het bevoegd gezag alleen van deze bevoegdheid gebruik maakt als het ten opzichte van een omgevingsplan met nieuwe of verhoogde tekorten wordt geconfronteerd. Voor initiatiefnemers is het niet redelijk als een omgevingsvergunning wordt geweigerd wegens een tekort dat bij de vaststelling al bekend was of bekend kon zijn. Het toevoegen van een expliciete wettelijke weigeringsgrond is daarom niet nodig. Bovendien is het opnemen van een expliciete wettelijke weigeringsgrond niet in overeenstemming met het stelsel van de Omgevingswet, waarbij de keuze voor het opnemen van een vergunningplicht en de daarbij behorende beoordelingsregels aan gemeenten wordt gelaten.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de wettelijke regeling waarop het huidige kostenverhaal is gebaseerd zich heeft voorgedaan in een periode met sterk wisselende vastgoedprijzen, onzekere tijden en zwaar gefinancierd historisch vastgoed.

8.15 *Is die tijd wel een reële periode om het gebruik van het instrumentarium van het kostenverhaal te evalueren nu er juist in de afgelopen 10 jaar voor veel gemeenten maar beperkte mogelijkheden zijn geweest om kosten te verhalen, zo vragen zij.*

Naar de mening van de regering is de afgelopen periode van 10 jaar reëel om te bezien of het bestaande instrumentarium voldoende adequaat is voor uiteenlopende gebiedsontwikkelingen. Het instrumentarium is in die periode zowel in goede als in slechte tijden toegepast. De laatste jaren is het economische tij in gunstige zin gekeerd.

Dit wetsvoorstel leunt in belangrijke mate op de bestaande regeling van het kostenverhaal in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor integrale gebiedsontwikkeling. Zowel gemeenten als ontwikkelaars zijn – blijkens hun reacties op eerdere voorstellen voor de regeling van kostenverhaal in dit wetsvoorstel³⁵ – gewend geraakt aan het werken met de regeling uit de Wro en hechten aan het voortbestaan daarvan. De huidige praktijk kan met de voorgestelde regeling worden voortgezet.

³⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 12.2.6.

De belangrijkste vernieuwingen zijn dat een regeling voor het verhalen van kosten bij organische gebiedsontwikkeling wordt toegevoegd, dat de regeling gebruikersvriendelijker is gemaakt en dat de regeling is ingepast in de wetssystematiek van de Omgevingswet. De motie De Vries³⁶ is hier mede de aanleiding voor geweest. Deze motie roept de regering op om na te gaan of de bepalingen uit het wetsvoorstel voor de Omgevingswet over de grondexploitatie aanvulling of herziening behoeven om de werking van de wettelijke bepalingen voor de uitvoeringspraktijk te verbeteren. Naar aanleiding daarvan is het gesprek aangegaan met partijen over nut en noodzaak voor het aanpassen van de regeling kostenverhaal gelet op de uitvoeringspraktijk. Uit deze gesprekken komt het beeld naar voren dat de regeling kostenverhaal uit de Wro beperkte mogelijkheden biedt voor het verhaal van kosten als er een blauwdruk van het gebied ontbreekt (zoals bij organische gebiedsontwikkeling) en er veel onzekerheden zijn. In een dergelijk gebied is flexibel en globaal plannen belangrijk. De gedetailleerde ramingen van het exploitatieplan uit de Wro passen daar niet bij. Om globale en flexibele planvorming onder de Omgevingswet niet te belemmeren, moet de regeling kostenverhaal aangepast worden. Met de voorliggende regeling is die motie uitgevoerd.

8.16 *De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk is dat bovenplanse verevening weinig is toegepast, omdat onduidelijk was en nog steeds is waarvoor dit toegepast zou kunnen worden in een periode met sterk wisselende vastgoedprijzen.*

BVH Ruimte heeft onderzoek gedaan naar bovenplanse verevening³⁷. Dit onderzoek geeft aan dat bovenplanse verevening betrekkelijk weinig wordt toegepast. Uit dit onderzoek is echter niet gebleken dat de economische crisis en sterk wisselende vastgoedprijzen daarvan de oorzaak zijn. Wel blijkt uit dit onderzoek dat bij gemeenten begripsverwarring bestaat en dat bovenplanse verevening wordt toegepast in gevallen waarin feitelijk sprake is van kosten van bovenwijkse voorzieningen. In de praktijk kan daarom in de meeste gevallen met de toepassing van de regeling voor het verhalen van de kosten van bovenwijkse voorzieningen worden volstaan. Mede om die reden heeft de regeling voor bovenplanse verevening geen plaats gekregen in de Omgevingswet. Zie ook de antwoorden op de vragen 8.12 en 10.4.

8.17 *De leden van de CDA-fractie vragen of het mogelijk en wenselijk zou zijn om een publiekrechtelijk kostenverhaalsdocument of uitvoeringsparagraaf te koppelen aan een omgevingsvisie ter verbetering van de totale ruimtelijke kwaliteit in de gehele gemeente waarbij een integrale benadering verder bevorderd wordt. Dat zou ertoe kunnen leiden dat gemeenten op voorhand inzichtelijk maken tussen welke locaties en/of functies er verevend gaat worden.*

De regering begrijpt de vraag zo dat wordt bedoeld op een beleidsmatige basis voor verevening tussen locaties of functies bij het toepassen van de regeling kostenverhaal. Een omgevingsvisie moet een samenhangende beleidsmatige basis bieden voor inzet van juridische, financiële of andere instrumenten om de beleidsdoelen na te streven. De omgevingsvisie is vormvrij, wat inhoudt dat de Omgevingswet geen beperking bevat voor het opnemen van een publiekrechtelijk kostenverhaalsdocument of uitvoeringsparagraaf. Het voorstel van de leden van de CDA-fractie leidt er echter toe dat dergelijke uitvoeringsaspecten in een omgevingsvisie een normatief karakter krijgen. Dat past niet bij de gewenste scheiding van beleid en normstelling die ten grondslag ligt aan de Omgevingswet. Bovendien is het toevoegen van een extra wettelijke verplichting niet

³⁶ *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 121.

³⁷ BVH Ruimte, Vervolgonderzoek bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen, 2014, www.omgevingswetportaal.nl.

nodig omdat de voorgestelde regeling kostenverhaal voldoende waarborgen voor verevening bevat, zoals de toepassing van de PPT-criteria. Daarbij komt dat zo'n verplichting wel voor een grotere werklast zorgt voor gemeenten. Dat vindt de regering niet wenselijk.

De leden van de D66-fractie constateren content dat er in de aanvullingswet melding wordt gemaakt van de actualisatie van de kostensoortenlijst.

8.18 *In hoeverre wordt het met de actualisatie van de kostenlijst ook mogelijk gemaakt om de gemaakte kosten door gemeenten (evenredig) verrekenbaar te maken met gebiedseigenaren?*

In de kostensoortenlijst, die wordt opgenomen in het Aanvullingsbesluit grondeigendom, wordt bepaald welke kostensoorten voor verhaal in aanmerking komen. Een concept van het Aanvullingsbesluit is in consultatie gebracht. De vraag naar verrekening van de gemaakte kosten tussen de grondeigenaren wordt echter geregeld via dit wetsvoorstel. De regering begrijpt de vraag zo dat met verrekening van de kosten wordt bedoeld op verevening. In de voorgestelde regeling voor kostenverhaal wordt onder verevening verstaan het verdelen van de kosten naar rato van de opbrengsten, waarmee de verdeling in hoge mate aansluit bij de geldende regeling voor kostenverhaal in de Wet ruimtelijke ordening. Dat betekent dat waar de opbrengsten hoger zijn, bijvoorbeeld op een locatie waar een appartementengebouw wordt gebouwd, meer kostenverhaal mogelijk is dan op een locatie waar de opbrengsten veel lager zijn, bijvoorbeeld waar de bodem vervuild is en moet worden gesaneerd of op locaties waar sociale woningbouw wordt gerealiseerd. Het blijft dus mogelijk om de gemaakte kosten (evenredig) te verrekenen.

De leden van de D66-fractie stellen vast dat er in het voorstel veelal de voorkeur wordt gegeven aan private overeenkomsten. Deze contractvorm kent veel vrijheden.

8.19 *Kan de Minister aangeven of deze vrijheid ook geldt voor de profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheidscriteria (PPT-criteria)? Klopt het dat PPT-criteria niet gelden voor anterieure overeenkomsten?*

Ja, dat klopt. De verplichting voor bestuursorganen om kosten te verhalen waarop de zogenoemde PPT-criteria van toepassing zijn, in het voorgestelde artikel 13.11, bepaalt het toepassingsbereik van de in afdeling 13.6 voorgestelde – publiekrechtelijke – regeling voor kostenverhaal. Dat het daarna in het wetsvoorstel opgenomen artikel 13.13 het mogelijk maakt dat over kostenverhaal ook overeenkomsten kunnen worden gesloten, is bepaald om te verduidelijken dat privaatrechtelijk kostenverhaal door die publiekrechtelijke regeling niet wordt uitgesloten. Hieruit kan niet worden afgeleid dat de inhoud van de overeenkomsten moet voldoen aan de PPT-criteria. Wel zullen de PPT-criteria in de praktijk een zekere reflexwerking hebben op privaatrechtelijk kostenverhaal.

Kostenverhaal langs privaatrechtelijke weg biedt kortom meer mogelijkheden tot maatwerk. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat de ontwikkelaar die zich verplicht om voor eigen rekening enkele van de benodigde gemeenschappelijke voorzieningen tot stand te brengen een verhoudingsgewijs lagere bijdrage betaalt voor de aanleg van de overige voorzieningen in het gebied.

Het lijkt er volgens de leden van de D66-fractie op dat in de huidige voorstellen gemeenten niet langer een publiekrechtelijke achtervang mogen vaststellen wanneer er anterieure contracten zijn gesloten.

8.20 *Deze leden vragen in hoeverre het klopt dat er in het voorliggende voorstel niet langer de mogelijkheid bestaat tot het creëren van een publiekrechtelijke achtervang voor gemeenten? Indien dit inderdaad het geval blijkt te zijn, kan de Minister uiteenzetten waarom deze mogelijkheid*

niet langer bestaat in het voorstel? Kan zij daarbij aangeven of een dergelijke bepaling niet alsnog mogelijk zou moeten zijn?

Het wetsvoorstel gaat uit van een voorkeur voor kostenverhaal langs privaatrechtelijke weg. Alleen als het kostenverhaal voor één of meer locaties in een gebied niet of niet volledig via overeenkomsten is verzekerd, is kostenverhaal langs publiekrechtelijke weg verplicht. Het ontbreken van die verplichting neemt de bevoegdheid tot het stellen van regels of voorschriften over kostenverhaal als bedoeld in paragraaf 13.6.3 echter niet weg. Dit is in lijn met huidige rechtspraak, waarin de Afdeling bestuursrechtspraak overweegt dat een exploitatieplan ook mag worden vastgesteld als het kostenverhaal anderszins is verzekerd³⁸. Anders dan de leden van de D66-fractie veronderstellen, sluit de voorgestelde regeling dus niet uit dat gemeenten een publiekrechtelijke achtervang opnemen in het omgevingsplan als zij anterieur gecontracteerd hebben. In geval van posterieur contracteren zullen de regels over kostenverhaal in het omgevingsplan vanzelfsprekend als achtervang fungeren. De gemeente kan dan in voorkomende gevallen – bijvoorbeeld in het geval een ontwikkelaar zijn afspraken niet nakomt – alsnog een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld vaststellen.

Ten aanzien van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel hebben de leden van de fractie van GroenLinks nog een aantal vragen die zij graag beantwoord zouden zien.

In de memorie van toelichting staat op pagina 170 en 173 dat bij de eindafrekening niet helder is dat in geval van een tussentijdse afrekening niet alleen de daadwerkelijk gemaakte kosten, maar ook de op dat moment nog geplande kosten in de afrekening worden meegenomen. Op pagina 183 staat het wel juist.

8.21 *Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een nadere toelichting op dit verschil.*

De eindafrekening voor het gehele gebied gebeurt op basis van de werkelijke kosten, conform de regeling voor eindafrekening die gemeenten moeten opnemen in het omgevingsplan. In dat geval zijn de werkzaamheden uitgevoerd en is bekend hoe de hoog de kosten daarvan waren. Bij tussentijdse eindafrekeningen – ten minste vijf jaar na betaling – op verzoek van een belanghebbende zijn nog niet alle kosten gerealiseerd. Daarom vinden die eindafrekeningen plaats over zowel begrote als gerealiseerde kosten. De verplichte eindafrekening op grond van het omgevingsplan heeft geen gevolgen voor diegene die op verzoek een tussentijdse eindafrekening heeft ontvangen.

8.22 *Op pagina 173 wordt onder het kopje Eindafrekening geïmpliceerd dat aanvraag van eindafrekening alleen mogelijk is in het geval van organische ontwikkeling. Een dergelijke voorwaarde is niet terug te vinden onder artikel 13.20.*

Een tussentijdse eindafrekening is inderdaad ook mogelijk als gekozen is voor het systeem van integrale gebiedsontwikkeling. Het omgevingsplan moet bij zowel een integrale als bij een organische gebiedsontwikkeling verplicht regels over het moment van de eindafrekening bevatten. De daadwerkelijke realisatie van een gebiedsontwikkeling kan echter ook bij een integrale gebiedsontwikkeling een lange periode (bijvoorbeeld 20 jaar of langer) in beslag nemen. In dat geval kan het voor een ontwikkelende partij wenselijk zijn om eerder een tussentijdse eindafrekening te krijgen. Om die reden is het voorgestelde artikel 13.20 ook op kostenverhaal met tijdvak van toepassing.

³⁸ ABRvS 18 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2015:454, r.o. 13.4 en ABRvS 22 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2012:BV6568, r.o. 2.14.4.

Op pagina 173 wordt gesproken over de Regeling plankosten. Bij vaststelling van deze regeling is afgesproken om na 5 jaar (in 2022) een evaluatie te houden. Deze regeling is niet gestoeld op relatief intensieve kleine en binnenstedelijke plannen. Nu krijgt organische gebiedsontwikkeling een apart spoor in de wet. Daarom is het wenselijk om al eerder, ruim voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, met een nieuwe regeling te komen die methodisch ook aansluit bij organisch ontwikkelen.

8.23 *Graag ontvangen de leden van de fractie van GroenLinks een reactie van de regering op dit punt.*

De Regeling plankosten is nu al geschikt voor verschillende vormen van ontwikkeling, zowel op het ontwikkelen van een uitleglocatie – van weiland tot woonwijk – als binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Nu in de voorgestelde regeling kostenverhaal ook organische gebiedsontwikkeling een apart spoor heeft gekregen, moet worden bekeken of de inhoud van de regeling – die met de Aanvullingsregeling grondeigendom in het stelsel wordt opgenomen – aanpassing behoeft. In overleg met de VNG en de NEPROM wordt hieraan gewerkt. Als het wetsvoorstel door uw Kamer wordt aangenomen, zal een conceptregeling naar verwachting eind dit jaar in consultatie worden gebracht. Zo ontstaat ruim voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet inzicht in de verwachte effecten van de Regeling plankosten.

Op pagina 174 wordt gesteld dat de lijst van kostenverhaalsplichtige activiteiten beperkt kan blijven tot de aangewezen bouwplannen. Echter, in de experimentregeling 7v BuChw is, op basis van gemeentelijke verzoeken uit de praktijk, toegevoegd: de wijziging van gebruik van een locatie (zonder bouwplanrelatie). Niet uitgelegd wordt waarom die behoefte nu ineens niet meer zou bestaan bij de gemeenten. De leden van de fractie van GroenLinks hebben begrepen dat de VNG aandringt op het feit dat een wijziging van gebruik op de locatie wordt opgenomen in de wet als onderdeel van een van de mogelijkheden waarop kostenverhaal mogelijk is.

8.24 *Graag ontvangen de leden van de GroenLinksfractie hier een nadere reactie op van de regering.*

De regering is voornemens om de lijst met kostenverhaalsplichtige activiteiten niet uit te breiden. De reden daarvoor is dat er nauwelijks andere concrete gevallen zijn van wijziging van gebruik van een locatie die zowel kosten voor publieke voorzieningen met zich brengen, als ook (aanzienlijke) grondopbrengsten genereren om die kosten uit te kunnen voldoen, dan de gevallen die nu al onder huidig recht mogelijk zijn. Ook uit de experimenten komen tot nu toe geen voorbeelden voort. Ook de VNG heeft in overleg met het ministerie hierover kenbaar gemaakt dat geen behoefte bestaat aan uitbreiding van deze activiteitenlijst. Het wetsvoorstel bevat wel een grondslag om de activiteitenlijst in het Aanvullingsbesluit grondeigendom uit te kunnen breiden, mocht daartoe in de toekomst een concrete behoefte ontstaan.

Onder het kopje Inbrengwaarde (p. 178) staat dat gebruik gemaakt kan worden van een WOZ-taxatie. De WOZ-waarde impliceert dat wordt uitgegaan van de waarde van grond met opstal. De opstalwaarde moet niet worden meegenomen in de waardering van de inbrengwaarde in geval van organische gebiedsontwikkeling. Er zou alleen met de grondwaarde moeten worden gerekend. Immers is het de keuze van de eigenaar om voor een ontwikkeling een opstal te slopen.

8.25 *Is het niet verstandig, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks aan de regering, om duidelijk te maken dat het gaat om de WOZ-waarde zonder opstal?*

De regering deelt de opvatting van de fractie van GroenLinks niet. Er is geen aanleiding om voor organische gebiedsontwikkeling af te wijken van het beginsel dat de waardering van onroerende zaken wordt gebaseerd op

de werkelijke waarde in de huidige toestand. Als de gemeente het omgevingsplan wijzigt om nieuwe, maatschappelijk gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken, dan is het redelijk dat daaraan voor de gemeente ook kosten kunnen zijn verbonden. Om die reden gaat het om de WOZ-waarde van gronden met opstallen zoals gebruikelijk is. Heel vaak zal bestaande bebouwing worden gehandhaafd en is dat ook vanuit maatschappelijk oogpunt gewenst.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat er op dit ogenblik veel onduidelijkheid is over hoe inbrengwaarde nu precies moeten worden gefaseerd en of er bij een herziening nieuwe inbrengwaarden moeten worden bepaald of dat de waarden uit het eerste exploitatieplan als verplichtingen (dus als vaststaand) dienen te worden gezien. Deze leden denken dat het goed is als dit in de wetswijziging duidelijk wordt geregeld.

8.26 *Is het bijvoorbeeld mogelijk om de uitspraak Barneveld (ABRvS 16-3-2018), die duidelijkheid geeft op verschillende onderdelen van hoe om te gaan met inbrengwaarde, één op één door te vertalen naar de Aanvullingswet?*

Artikel 8.16 van het concept voor het Aanvullingsbesluit grondeigendom dat in consultatie is gebracht, voorziet in een sluitende regeling voor het bepalen van de inbrengwaarde. Dit artikel past bij de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over het exploitatieplan Harselaar Driehoek (1^e herziening)³⁹. De vraag bij de uitspraak over de Harselaar Driehoek was of de kosten van grond die wordt gebruikt voor bovenwijkse voorzieningen dienen te worden gebaseerd op de oorspronkelijke aankoopprijs of op de werkelijke waarde op de peildatum. In het Aanvullingsbesluit grondeigendom zal worden geregeld dat de werkelijke waarde bepalend is. In de Nota van Toelichting bij het concept voor het Aanvullingsbesluit dat in consultatie is gebracht, wordt aangegeven dat de peildatum het moment is voorafgaand aan de vaststelling van het omgevingsplan.

Op pagina 184 wordt de rechtsbescherming bij een beschikking bestuursrechtelijke geldschuld toegelicht. Eerst zienswijze op ontwerpbeschikking, dan bezwaar, dan beroep en ten slotte hoger beroep. De zienswijzenregeling is niet gekoppeld aan de UOV-procedure van de Awb, zodat ook nog eerst bezwaar nodig is.

8.27 *De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af of het niet verstandig zou zijn om de rechtsbescherming bij kostenverhaal te vereenvoudigen? Zij vragen een reactie van de regering op dit punt.* De leden van de GroenLinks-fractie wijzen er terecht op dat de zienswijzenregeling voor de kostenverhaalsbeschikking niet is gekoppeld aan de zogenoemde Uniforme Openbare voorbereidingsprocedure die in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is opgenomen. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze alleen voor de aanvrager. De reden hiervoor is dat de te betalen geldsom voor de aanvrager aanleiding kan zijn de aanvraag in te trekken, of nader te onderhandelen over de financiering. Omdat met het geven van de beschikking direct een betalingsverplichting ontstaat, is het wenselijk dat de aanvrager eerst van de voorgenomen beslissing kennis kan nemen en in de gelegenheid wordt gesteld daarop te reageren. Met het voorgestelde artikel 16.76b is dus geen zienswijzenfase beoogd zoals geregeld in afdeling 3.4 van de Awb. De vraag van de leden van de GroenLinks-fractie geeft aanleiding het voorgestelde artikel 16.76b te verduidelijken, door daarin «het ontwerp van de beschikking» en de wettelijke termijn van vier weken te laten vervallen. Daarmee wordt het artikel ook meer in overeenstemming gebracht met de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb. Deze

³⁹ ABRvS 16 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:903.

verduidelijking is meegenomen in de tweede nota van wijziging bij het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat op pagina 184 van de memorie staat dat de woningbouwcategorie sociale koop wordt geschrapt.

8.28 *Het is echter niet duidelijk waarom dit wordt geschrapt. Graag ontvangen deze leden hier een nadere toelichting op.*

De regering hecht eraan dat starters mogelijkheden hebben om een woning te kopen en dat gemeenten beschikken over instrumenten om groepen als starters daarin te ondersteunen. Een van de huidige instrumenten betreft het opnemen van een regeling in het bestemmingsplan en exploitatieplan op basis van de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening. Deze mogelijkheid voor de categorie sociale koop is echter niet opgenomen in het Omgevingsbesluit⁴⁰ en ook niet in de consultatieversie van het Aanvullingsbesluit grondeigendom. Dat is omdat deze categorie niet meer in de woningwetgeving is opgenomen. Ook lijken gemeenten beperkt gebruik te maken van de huidige vorm van de categorie «sociale koop».

Tijdens het Wetgevingsoverleg over wonen, ruimte en rijksvastgoed van 12 november 2018 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties naar aanleiding van vragen van uw Kamer toegezegd een onderzoek te laten doen naar het gebruik van het bestemmingsplan en exploitatieplan voor regeling van sociale koop en naar de behoefte daaraan bij gemeenten. De regering verwacht dat het eindrapport deze zomer klaar is. Als uit het onderzoek of de internetconsultatiereacties blijkt dat de regeling wenselijk is, zal de regering de categorie, afhankelijk van de behoefte al dan niet in gewijzigde vorm, toevoegen aan het Aanvullingsbesluit grondeigendom.

Zittende eigenaren en omliggende bewoners en bedrijven die profijt hebben van gebiedsontwikkeling betalen daaraan niet mee. De leden van de PvdA-fractie vinden dat onredelijk en vinden dat planbaten moeten kunnen worden afgeroomd.

8.29 *Hoe kijkt de regering hier tegenaan?*

De regering zal zich een oordeel vormen over de wenselijkheid van een planbatenheffing wanneer het onderzoek in het kader van de motie Nijboer beschikbaar is.⁴¹ Deze motie vraagt de regering om te onderzoeken hoe de gemeenschap kan meeprofiteren van de planbaten. Een planbatenheffing is een heffing op de meerwaarde die de grond krijgt wanneer de overheid de functie wijzigt, bijvoorbeeld van een bedrijfsfunctie naar een woonfunctie. De regeling voor het verhalen van kosten vormt de basis voor de bekostiging van de gebiedsontwikkeling. Een planbatenheffing kan alleen in aanvulling daarop worden geheven⁴². Ook de bijdragen aan het kostenverhaal worden namelijk betaald uit de meerwaarde die de grond krijgt wanneer de overheid de functie wijzigt. Het onderzoek in het kader van de motie Nijboer zal zich daarom richten op een planbatenheffing die wordt geheven over de meerwaarde van de grond die resteert nadat de bijdragen aan het kostenverhaal daarop in mindering zijn gebracht. De regering zal de wenselijkheid van een planbatenheffing afwegen in een breder kader. Zoals bij het antwoord op vraag 8.30 wordt aangegeven, zal de regering in overleg met andere overheden en private partijen onderzoek doen naar verschillende instrumenten voor alternatieve bekostiging van gebiedsontwikkeling.

⁴⁰ Stb. 2018, 290.

⁴¹ *Kamerstukken I* 2018/19, 32 847, nr. 492 (motie van het lid Nijboer c.s.).

⁴² Zie Ecorys en VD2, *Financieringsmiddelen uit gebiedsontwikkeling en bestemmingswijzigingen*, 2010.

In de huidige situatie hebben speculanten recht op planschade als zij door wijziging van plannen van de gemeenten schade ondervinden, maar wanneer door wijziging van plannen van de gemeente de waarde toeneemt, zijn alle baten voor de speculant.

8.30 *De leden van de PvdA-fractie zijn benieuwd of er is nagedacht over een regeling voor value-capturing, het heffen van belasting over toekomstige waardeverhoging als gevolg van die gebiedsontwikkeling. Heeft de regering hierover nagedacht?*

Ja, de regering denkt na over mogelijkheden van *land value capturing*. Bij *land value capturing* worden investeringen in publieke voorzieningen bekostigd doordat de overheid meedeelt in de baten die bij particuliere eigenaren terechtkomen. *Land value capturing* is in de belangstelling gekomen door een studie van het Centraal Planbureau. Het CPB heeft onderzocht dat de huizenprijzen rondom de A2 in Maastricht sinds de aanleg van een tunnel met ruim € 200 miljoen zijn gestegen. Ook de OESO en de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur hebben de aandacht op *land value capturing* gevestigd⁴³.

Inmiddels is een breed opgezet onderzoek gestart naar het oplossen van de financiële tekorten bij gebiedsontwikkelingsprojecten. Naast *land value capturing* zullen ook andere mogelijkheden van alternatieve bekostiging voor ruimtelijke gebiedsontwikkelingsprojecten in dit onderzoek worden betrokken. Uit gesprekken in het kader van de Woonagenda is gebleken dat verschillende gemeenten met instrumenten voor alternatieve bekostiging aan de slag willen, bijvoorbeeld gebiedsinvesteringszones. In de Woondeals zullen afspraken worden opgenomen om deze instrumenten in samenwerking tussen Rijk en regio verder uit te werken. De regering is ook in overleg met de G4. Ook in het kader van dat overleg wordt aan instrumenten voor alternatieve bekostiging gewerkt. Tenslotte heeft de regering de studiegroep alternatieve bekostiging ingesteld. De opdracht van de studiegroep is te onderzoeken hoe de baten die door investeringen van de overheid worden gegenereerd kunnen worden ingezet om ruimtelijke opgaven te bekostigen. Het rapport van deze studiegroep bekostiging zal eind dit jaar verschijnen en een meeromvattend beeld geven van de mogelijkheden voor alternatieve bekostiging. Daarna zal nadere besluitvorming plaatsvinden over de bekostiging van gebiedsontwikkeling.

8.31 *Kan worden toegelicht waarom dit niet is opgenomen?*

Dit wetsvoorstel bevat geen voorstellen voor *land value capturing*. Het wetsvoorstel is er primair op gericht om het bestaande instrumentarium voor kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling in te passen in de Omgevingswet, te moderniseren en te vereenvoudigen. Daarbij voorziet het wetsvoorstel ook in een regeling voor kostenverhaal om faciliterend grondbeleid mogelijk te maken. Dit wetsvoorstel is als onderdeel van de stelselherziening voor het omgevingsrecht niet specifiek gericht geweest op een brede heroverweging van de bekostiging van de fysieke leefomgeving als geheel.

Eventuele instrumenten voor *land value capturing* zullen een aanvulling zijn op de instrumenten voor het verhalen van kosten, maar die instrumenten niet vervangen. De regeling voor het verhalen van kosten zorgt ervoor dat bouwers en ontwikkelaars meebetalen aan de kosten van gebiedsontwikkeling. Bij *land value capturing* is sprake van andere baathebbenden dan ontwikkelaars en bouwers die een financiële bijdrage leveren, bijvoorbeeld zittende bedrijven en bewoners. De basis voor de bekostiging van gebiedsontwikkeling is en blijft daarom de regeling voor het verhalen van kosten. Die regeling werkt in het algemeen naar

⁴³ OESO, Governance of land use in the Netherlands, the case of Amsterdam, 2017; Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Grond voor gebiedsontwikkeling, aanbeveling 7, 2017.

tevredenheid en heeft brede steun bij de koepelorganisaties van overheden, ontwikkelaars en bouwbedrijven.

8.32 *Kan de regering inzicht geven in de mogelijkheid om planbaten af te romen?*

Ja. De motie Nijboer verzoekt de regering om te onderzoeken hoe de gemeenschap kan meeprofiteren van de planbaten. Dat onderzoek wordt uitgevoerd. In dat onderzoek zullen verschillende instrumenten voor het afromen van planbaten worden beschreven. In het onderzoek zal onder andere de planbatenheffing worden meegenomen zoals die in Vlaanderen wordt toegepast. Zie ook het antwoord op vraag 8.29.

8.33 *Is de regering bereid een instrument te introduceren dat het afromen van planbaten mogelijk maakt?*

Die keuze zal worden gemaakt op basis van een bredere afweging van mogelijkheden om gebiedsontwikkeling op andere manieren te bekostigen. De regering is samen met andere overheden en met private partijen op zoek naar mogelijkheden om de financiële tekorten bij gebiedsontwikkelingsprojecten op te lossen. Dat is nodig om de woningbouw te versnellen en om woningen waar mogelijk binnenstedelijk te bouwen. Het afromen van planbaten heeft gevolgen voor onder andere de positie van grondeigenaren, de werking van de grond- en de vastgoedmarkt en het stelsel van gemeentelijke belastingen. Daarom wil de regering daarover een beslissing nemen op basis van een bredere afweging en op basis van een onderzoek waarin ook de maatschappelijke effecten worden beschreven.

9. Implementatie, handhaving en interbestuurlijk toezicht

Het grondbeleid met de instrumenten voorkeursrecht, onteigening, landinrichting, kavelruil en kostenverhaal is een specifiek beleidsterrein, waarvoor specifieke expertise vereist is.

9.1 *In hoeverre zijn de diverse bestuursorganen daarvoor goed toegerust? Hebben deze organen zelf voldoende kennis in huis?*

Net als de leden van de VVD-fractie vindt de regering het van groot belang dat de diverse bestuursorganen voldoende toegerust zijn met specifieke kennis om de instrumenten in dit wetsvoorstel te kunnen toepassen. De regering verwacht dat dit het geval zal zijn. Net als in de huidige wetgeving hebben overheden de beschikking over instrumenten voor grondbeleid. Sommige overheden laten zich bij het gebruik van de instrumenten ondersteunen door externe partijen en sommige hebben zelf voldoende kennis in huis. Dat verschilt per overheid, afhankelijk van bijvoorbeeld de grootte, de opgaven en de frequentie van de inzet van de instrumenten. Dat zal onder de Omgevingswet ook zo blijven. Niet iedere gemeente of provincie zal jaarlijks tot onteigening, vestiging van het voorkeursrecht of landinrichting overgaan⁴⁴.

Met dit wetsvoorstel worden diverse regelingen over instrumenten voor grondbeleid geharmoniseerd en vereenvoudigd. De regering verwacht dat door het wetsvoorstel de inzet van het instrumentarium voor overheden wordt vereenvoudigd. Bij de overgang van de werkwijze op basis van de huidige wetgeving naar de werkwijze op basis van de nieuwe wetgeving, biedt het Rijk invoeringsondersteuning, onder andere via het programma «Aan de Slag met de Omgevingswet»⁴⁵. Daar waar nodig, zal het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met VNG, IPO, UvW en de rijkspartijen ook handreikingen

⁴⁴ Volgens cijfers van Sira Consulting worden de instrumenten voorkeursrecht en onteigening tezamen minder dan 100 keer per jaar toegepast, en herverkaveling minder dan tien keer per jaar.

⁴⁵ Zie www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl.

opstellen voor de toepassing van het instrumentarium onder de Omgevingswet. Vijf jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet zal het Rijk de inzet van instrumenten uit de wet evalueren. Daarbij wordt ook de inzet van het instrumentarium voor grondbeleid betrokken.

Goed opdrachtgeverschap van de overheid is in dezen van groot belang.
9.2 *In hoeverre zou een kenniscentrum à la het kenniscentrum Europa decentraal dan wel een andersoortig kenniscentrum daarbij behulpzaam kunnen zijn? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.*

De regering is het met de leden van de VVD-fractie eens dat goed opdrachtgeverschap belangrijk is. Onderdelen daarvan zijn het delen van informatie en kennis, het faciliteren van informatie-uitwisseling en het begeleiden van de implementatie van het stelsel. De implementatiebegeleiding van de stelselherziening omgevingsrecht wordt vormgegeven via het programma «Aan de Slag met de Omgevingswet», een samenwerking tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het IPO, de UvW en de VNG en de rijkspartijen. Onderdeel van de invoeringsbegeleiding zal ook dit wetsvoorstel zijn. Via de website van Aan de Slag met de Omgevingswet worden bijvoorbeeld praktijkvoorbeelden gedeeld, zoals naar aanleiding van experimenten met kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling op grond van de Crisis- en herstelwet. Ook is op deze website informatie te vinden over wet- en regelgeving en over participatie en digitalisering. Bovendien worden in de praktijk regelmatig *best practices* gedeeld door middel van inspiratiesessies en bijeenkomsten in het kader van de invoeringsondersteuning door het programma «Aan de Slag met de Omgevingswet». Daarnaast heeft het zogenoemde Informatiepunt de functie van helpdesk voor professionals van overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Als dit wetsvoorstel door het parlement is aangenomen, zal de implementatiebegeleiding zich ook richten op de toepassing van de instrumenten waarin dit wetsvoorstel voorziet. Het Rijk zal deze uitgebreide kennisdeling blijven faciliteren, ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Een (extra) kenniscentrum, zoals bedoeld door de leden van de VVD-fractie, is daarom volgens de regering niet nodig.

10. Adviezen en effecten

10.1 *De leden van de VVD-fractie krijgen graag inzicht in de kosten voor de overheid die de inzet van de verschillende instrumenten met zich meebrengt.*

Het is niet bekend wat de exacte kosten van het gebruik van de instrumenten zijn. Op het niveau van individuele instrumenten worden geen kosten voor het gebruik ervan geregistreerd. Wel is door onderzoeksbureau Sira Consulting in de studie «Effectmeting Aanvullingswet grondeigendom» geraamd wat de jaarlijkse meer- of minderkosten kunnen zijn van het wetsvoorstel⁴⁶. De uitkomst van dat onderzoek is dat het om relatief geringe bedragen per jaar gaat. Dat hangt samen met het feit dat de instrumenten voorkeursrecht en onteigening minder dan 100 keer per jaar toegepast worden en herverkaveling nog veel minder. De inschatting is dat de jaarlijkse financiële effecten van die drie instrumenten voor alle overheden tezamen zich bevinden binnen een marge van 0,8 miljoen aan extra kosten en 0,3 miljoen aan minderkosten. Sira Consulting heeft ook aangegeven dat de financiële effecten van de instrumenten kavelruil en kostenverhaal pas berekend kunnen worden bij het Aanvullingsbesluit grondeigendom Omgevingswet. Ook bij die

⁴⁶ Sira Consulting, Effectmeting Aanvullingswet grondeigendom, 2016, www.omgevingswetportaal.nl.

instrumenten is de verwachting van Sira Consulting dat de effecten gering zullen zijn.

10.2 *Wie betaalt de kosten van rechtsbijstand van eigenaren en rechthebbenden?*

De regering vindt het belangrijk dat een rechthebbende niet met hoge kosten voor rechtsbescherming wordt belast als de overheid ingrijpt op het eigendomsrecht. Dat is nu ook al zo. Daar waar het procedures betreft over de inzet van voorkeursrecht en onteigening, bepaalt dit wetsvoorstel daarom dat de publiekrechtelijke rechtspersoon de volledige, redelijkerwijs gemaakte kosten van de rechtsbijstand van de rechthebbende draagt⁴⁷. Bij de inzet van andere, minder op het eigendomsrecht ingrijpende instrumenten op grond van dit wetsvoorstel is rechtsbijstand niet verplicht. Als een eigenaar of rechthebbende ervoor kiest om zich professioneel te laten bijstaan, dan zijn de kosten daarvoor in beginsel voor rekening van diegene zelf. Dat is in lijn met het huidige recht over die instrumenten en met het uitgangspunt in het bestuursrecht. Wel is de bestuursrechter bevoegd om een partij te veroordelen in de proceskosten van een andere partij. Bij besluiten rond herverkaveling (een besluit tot het tijdelijk in gebruik geven, een ruilbesluit en een besluit geldelijke regelingen) staat beroep en cassatie via de civiele weg open. Procesvertegenwoordiging is daarvoor verplicht; de kosten daarvoor komen in beginsel voor rekening van iedere partij zelf. Ook de civiele rechter kan een partij veroordelen in de proceskosten van een andere partij.

De leden van de D66-fractie constateren dat er in het wetsvoorstel twee artikelen ontbreken die eerder van kracht waren in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Het betreft artikelen ten aanzien van publiekrechtelijke afdwingbare vereveningsbijdragen (artikel 6.13 lid 7) en privaatrechtelijk overeen te komen bijdragen voor nader omschreven ruimtelijke ontwikkelingen (artikel 6.24, lid 1).

10.3 *Klopt het dat de bepalingen uit deze artikelen geen plaats hebben gekregen in het huidige voorstel?*

Ja, dat klopt.

10.4 *In hoeverre deelt de Minister de mening van onder meer VNG, IPO en UvW dat deze artikelen dienen te worden toegevoegd aan de het voorstel?*

De regering deelt de mening van VNG, IPO en de UvW dat artikel 6.24 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) een plaats zou moeten krijgen in de Omgevingswet. U heeft daartoe een nota van wijziging ontvangen. De regering deelt niet de mening dat ook de regeling voor het verevenen van bovenplanse kosten van artikel 6.13, zevende lid, van de Wro alsnog een plaats zou moeten krijgen in de Omgevingswet. De regeling voor het verevenen van bovenplanse kosten van de Wro heeft een beperkte meerwaarde. Uit het eerdergenoemde onderzoek van BVH is gebleken dat de regeling zeer weinig wordt toegepast⁴⁸. Uit dat onderzoek is ook gebleken dat de regeling vooral wordt toegepast in gevallen waarin de desbetreffende kosten ook als kosten van bovenwijkse voorzieningen hadden kunnen worden verhaald. Tot slot heeft de regeling voor het verevenen van bovenplanse kosten een beperkte meerwaarde doordat de fondsbijdragen voor bovenplanse kosten niet naar behoefte in de gemeente kunnen worden ingezet. De criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid zijn van toepassing. De fondsbijdrage voor bovenplanse kosten kan alleen worden gevraagd in gevallen waarin het gebied

⁴⁷ Voorgestelde artikelen 15.46, 15.47, 15.51, 16.111, 16.112 en 16.120 van de Omgevingswet voor onteigening; voorgesteld artikel 16.123 van de Omgevingswet voor voorkeursrecht.

⁴⁸ BVH Ruimte, Vervolgonderzoek bovenplanse kosten en bijdrage ruimtelijke ontwikkelingen, 2014, www.omgevingswetportaal.nl.

waar de fondsbijdrage wordt gevraagd profijt heeft van de voorzieningen of bouwactiviteiten in een ander gebied. Daarbij zal moeten worden onderbouwd dat die fondsbijdrage proportioneel is in verhouding tot de bijdragen uit gebieden die ook profijt ondervinden. De criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid vormen de hoeksteen van de regeling voor het kostenverhaal. Als die criteria worden losgelaten, zal dat negatieve gevolgen hebben voor de rechtspositie van initiatiefnemers van bouwactiviteiten.

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

10.5 *Acht de Minister het van belang dat er verevening van collectieve kosten plaats kan vinden?*

Ja. Op zich acht de regering dat van belang. Binnen een bepaald gebied is verevening van kosten afdwingbaar en vrijwillig mogelijk. De regering is het met de leden van de D66-fractie eens dat verevening één van de mogelijkheden is om bekostiging van andere gebiedsontwikkelingen mogelijk te maken. Daartoe maakt het wetsvoorstel via de nota van wijziging mogelijk dat daarover in een anterieure overeenkomst afspraken gemaakt worden. Zoals bij het antwoord op vraag 10.4 is aangegeven, heeft de huidige regeling voor verevening van bovenplanse kosten een beperkte meerwaarde. Er zijn ook andere manieren om tekorten op gebiedsontwikkelingsprojecten op te lossen. De regering wil de bekostiging van gebiedsontwikkeling daarom in een breder kader bezien en de blik niet alleen richten op verevening van kosten. Daar wordt op dit moment breed onderzoek naar gedaan (zie ook het antwoord op vraag 8.30). Als de resultaten bekend zijn, kan met uw Kamer het debat plaatsvinden over nieuwe mogelijkheden van bekostiging van de gebiedsontwikkeling. Als tot een nieuwe regeling voor het verevenen van kosten wordt gekomen, dan zal deze volgens de regering moeten passen in een samenhangend, inzichtelijk, toekomstbestendig, effectief en makkelijk toepasbaar stelsel van bekostiging van de fysieke leefomgeving.

10.6 *Welke rol ziet zij hierin weggelegd voor de overheid?*

De overheid heeft bij het introduceren van mogelijkheden voor alternatieve bekostiging van gebiedsontwikkeling een stimulerende en soms ook beslissende rol. Zo kan de overheid belemmeringen voor alternatieve bekostiging wegnemen. Een belemmering bij gebiedsontwikkeling kan bijvoorbeeld zijn dat omgevingsplannen en de voorwaarden bij aanbestedingen van gemeentegrond te gedetailleerd zijn. Daardoor is er dan voor ontwikkelaars weinig speelruimte om in te spelen op de marktvrage en zullen de opbrengsten lager uitvallen dan mogelijk was geweest. De overheid kan dan mogelijkheden voor alternatieve bekostiging creëren door minder gedetailleerde eisen te stellen. Daarnaast kan de overheid het omgevingsbeleid zo vormgeven dat de gebiedsontwikkeling een maximaal economisch en maatschappelijk rendement oplevert. Zo laat het Dashboard Verstedelijking van het College voor Rijksadviseurs zien dat bouwen in de bestaande stad en bij knooppunten in het infrastructuurnetwerk extra kosten met zich brengt, maar ook veel extra baten op kan leveren die voor het bekostigen van de gebiedsontwikkeling kunnen worden ingezet⁴⁹. Tot slot kan de overheid verschillende financiële instrumenten inzetten om de kosten van gebiedsontwikkelingen door te berekenen of de baten daarvan te incasseren, bijvoorbeeld instrumenten voor *value capturing*. De inzet van dit soort instrumenten heeft effecten voor onder andere de grond- en de woningmarkt en het particuliere eigendom. Daarom kan alleen in overleg met andere overheden en private

⁴⁹ Zie www.collegevanrijksadviseurs.nl/projecten/dashboard-verstedelijking.

partijen en op basis van een zorgvuldige afweging over de introductie van dit soort instrumenten worden beslist.

11. Inwerkingtreding, overgangsrecht en evaluatie

In de memorie van toelichting wordt ingegaan op het overgangsrecht. In dat kader wordt gesteld dat onteigening mogelijk blijft voor die besluiten waar op basis van de huidige wetgeving voor kan worden onteigend en die niet als zodanig terugkeren in de Omgevingswet.

11. De leden van de VVD-fractie krijgen hier graag een uitleg van. Wat wordt hier bedoeld?

Het kan voorkomen dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet onteigening noodzakelijk is om plannen en projecten te verwezenlijken die mogelijk zijn gemaakt op basis van besluiten die onder de nu geldende wetgeving zijn genomen. In de passage waarnaar de leden van de VVD-fractie verwijzen, gaat het concreet om een bestemmingsplan, een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van een bestemmingsplan of beheersverordening kan worden afgeweken (hierna: afwijkvergunning), een inpassingsplan en een tracébesluit. Deze besluiten worden onder de Omgevingswet vervangen door een nieuw instrumentarium. In het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet is in overgangsrecht voorzien waardoor het bestemmingsplan, een afwijkvergunning, een inpassingsplan en het tracébesluit zullen gelden als omgevingsplan, omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit respectievelijk projectbesluit. Door deze wettelijke gelijkstellingen zal onteigening dus mogelijk blijven voor besluiten die onder de nu geldende wetgeving zijn genomen omdat daarmee wordt voldaan aan het vereiste in het voorgestelde artikel 11.6. Dit artikel bepaalt dat de ontwikkeling waarvoor wordt onteigend, mogelijk moet zijn gemaakt in het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of het projectbesluit.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 9.3

In artikel 9.3 wordt het vestigen van een nieuw voorkeursrecht geregeld. De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat de termijn waarbinnen niet opnieuw een voorkeursrecht kan worden gevestigd drie in plaats van twee jaar wordt. Deze wijziging wordt niet gemotiveerd, anders dan dat hiermee de positie van de eigenaar wordt verbeterd.

A.1 De leden van de fractie van GroenLinks ontvangen graag een nadere toelichting op deze wijziging.

De regering verwijst hiervoor korthedshalve naar het antwoord op vraag 4.23.

Artikel 9.4

In lid 3 van artikel 9.4 staat dat na vernietiging van het omgevingsplan het voorkeursrecht nog een jaar geldt, zodat het plan ondertussen kan worden hersteld. De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat de VNG in haar consultatiereactie heeft aangegeven dat een jaar te kort is. Soms moet door vernietiging van een omgevingsplan veel aanvullend onderzoek plaatsvinden of moeten mitigerende maatregelen worden getroffen, zo stelt de VNG.

A.2 Graag ontvangen de aan het woord zijnde leden een nadere toelichting van de regering op dit punt.

De regering verwijst hiervoor korthedshalve naar het antwoord op vraag 4.17.

Artikel 9.11

De leden van de fractie van GroenLinks zouden graag een nadere toelichting van de regering ontvangen op het voorliggende voorstel om het voorkeursrecht niet van toepassing te verklaren wanneer een beoogde verkrijger in staat is om de gewenste functie te realiseren. De aan het woord zijnde leden hebben de indruk dat hiermee gemeenten een instrument uit handen wordt genomen om woningbouw te versnellen en op te treden tegen eigenaren die handelen tegen het maatschappelijke belang.

A.3 *Graag dus een nadere reactie op dit punt.*

De regering verwijst hiervoor korthedshalve naar het antwoord op vraag 4.18 over de huidige praktijk en naar het antwoord op vraag 4.19.

In het verlengde hiervan constateren de leden van de fractie van GroenLinks dat er onvoldoende sanctiemogelijkheden zijn indien een eigenaar een beroep doet op zelfrealisatie, maar vervolgens niet tot realisatie overgaat.

A.4 *Kan de regering in gaan op deze zorgen?*

De uitzondering waarbij de eigenaar kan aantonen dat de verkrijger bereid en in staat is het plan dat de gemeente voor ogen staat te realiseren, is alleen van toepassing als het bevoegd gezag op basis van de beschikbare stukken en gegevens oordeelt dat de voorgenomen zelfrealisatie aan de daaraan gestelde criteria voldoet. Daarnaast moet het gaan om een omgevingsplan. De gemeente kan in het omgevingsplan een fasering of termijn opnemen. De eigenaar en verkrijger zullen dan, om aan te tonen dat de verkrijger bereid en in staat is het plan te realiseren in de vorm die de gemeente voor ogen staat, ook moeten aantonen dat dit binnen de in het omgevingsplan opgenomen fasering of termijn plaatsvindt. Daarnaast kan na een geslaagd beroep op de uitzondering ook bij het sluiten van een overeenkomst over de realisatie tussen verkrijger en gemeente een fasering of termijn worden opgenomen.

Het voorkeursrecht is niet van toepassing wanneer de beoogde verkrijger in staat is de gewenste functie zelf te realiseren. De leden van de SGP-fractie zetten hier vraagtekens bij.

A.5 *Hoe kan versnippering van gebiedsontwikkeling voorkomen worden?*

Het omgevingsplan is leidend, zolang dat de mogelijkheden biedt tot zelfrealisatie van de uitvoering van dat plan in de vorm die de gemeente voor ogen staat, is versnippering geen probleem. Zelfrealisatie slaagt niet, als die versnippering niet tot de gewenste vorm van uitvoering van het plan leidt. Versnippering van gebiedsontwikkeling kan overigens ook positieve gevolgen hebben. Het kan leiden tot een groter aantal ontwikkelaars en daarmee tot meer concurrentie tussen ontwikkelaars om een gewenste functie in een gebied te realiseren. Daar staat de regering niet negatief tegenover.

A.6 *Hoe wordt voorkomen dat de verkrijger de gronden weer doorverkoopt, met het risico op speculatie?*

De regering verwijst hiervoor korthedshalve naar het antwoord op vraag 4.10.

A.7 *Hoe verhoudt deze zelfrealisatie zich tot de wens dat omgevingsplannen globaal ingevuld worden (in tegenstelling tot bestemmingsplannen)?*

De regering verwijst hiervoor korthedshalve naar het antwoord op vraag 5.20.

Artikel 11.21

De leden van de SGP-fractie hebben twee vragen over artikel 11.21.

A.8 *Geldt hier de vormvereiste zoals bedoeld in afdeling 2, boek 3, van het Burgerlijk Wetboek?*

De regering neemt aan dat dat de leden van de SGP-fractie doelen op afdeling 2 van titel 1 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, dat over de inschrijving van registergoederen handelt. Deze afdeling is inderdaad van toepassing bij inschrijving van de onteigeningsakte.

A.9 *Is de veronderstelling juist dat bij teruglevering de onteigende overdrachtsbelasting moet betalen? Dat zou niet redelijk zijn.*

Ja, dat kan het geval zijn. Het wetsvoorstel bevat geen bepaling die de teruglevering uitsluit van betaling van overdrachtsbelasting. Uit het tweede lid van het voorgestelde artikel 11.21 volgt dat de eventueel door de onteigende verschuldigde overdrachtsbelasting verrekend kan worden bij het bepalen van de terug te betalen schadeloosstelling. De onteigende wordt in dat geval door de onteigenaar gecompenseerd voor deze belasting.

A.10 *Is de regering bereid te bezien hoe dit voorkomen kan worden?*

Zoals bij het antwoord op de vorige vraag is aangegeven, zal de onteigende bij de teruglevering niet in een financieel nadeligere positie komen, als hij overdrachtsbelasting is verschuldigd, omdat hij bij de teruglevering hiervoor wordt gecompenseerd. Daarom acht de regering maatregelen niet nodig.

Artikel 12.47

De leden van de SGP-fractie hebben een vraag over artikel 12.47 (kavelruil landelijk gebied). In de Wet inrichting landelijk gebied geldt voor vrijwillige kavelruil geen specifieke verbeteringseis. In het voorliggende wetsvoorstel staat in artikel 12.47, eerste lid, wel een verbeteringseis ten aanzien van een kavelruil landelijk gebied met bijbehorende overeenkomst. Dit komt bovenop de algemene verbeteringseis in artikel 12.3, die niet zelfstandig getoetst hoeft te worden.

A.11 *De leden van de SGP-fractie vragen of hierdoor juridische onduidelijkheid kan ontstaan.*

Anders dan de leden van de SGP-fractie veronderstellen geldt de algemene verbeteringseis in het voorgestelde artikel 12.3 alleen voor landinrichting door gedeputeerde staten en niet voor kavelruil in landelijk gebied. De verbeteringseis in artikel 12.47 betreft dus geen aanvullende eis. Volgens de regering ontstaat door de formulering in artikel 12.47 dan ook geen juridische onduidelijkheid.

De verbeteringseis in artikel 16 van de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) geldt zowel voor landinrichting door gedeputeerde staten als voor vrijwillige kavelruil (nu nog ruilverkaveling bij overeenkomst genoemd). Voor kavelruil leidt deze doelstelling in de Wilg niet tot een zelfstandige toets door de notaris. De regering verwijst u voor een nadere toelichting hierop naar een brief van de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit⁵⁰. Dit wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Vanwege de systematiek van de Omgevingswet, waarbij de regeling voor kavelruil in afdeling 12.6 van het wetsvoorstel zowel betrekking heeft op kavelruil in stedelijk gebied als op landelijk gebied, is het noodzakelijk de verbeteringseis voor kavelruil in landelijk gebied op te nemen in het voorgestelde artikel 12.47.

Deze bepaling is van belang voor de vrijstelling van overdrachtsbelasting op grond van de Wet op belastingen van rechtsverkeer.

A.12 *Is het mogelijk de bepaling in het eerste lid zo aan te passen dat zeker gesteld wordt dat notarissen geen toets met betrekking tot de verbeteringseis uit hoeven te voeren?*

Voor kavelruil leidt de verbeteringseis niet tot een zelfstandige toets door de notaris. Dat geldt al zo onder de Wet inrichting landelijk gebied en dat is ongewijzigd overgenomen in dit wetsvoorstel. Bepalend voor de notaris is de wettelijke omschrijving van het begrip kavelruil in het voorgestelde

⁵⁰ Kamerstukken II 2005/06, 30 509, nr. 21.

artikel 12.44 en de criteria die specifiek aan een kavelruil landelijk gebied worden gesteld in het tweede lid van dat artikel worden gesteld. De regering verwijst u voor een nadere toelichting hierop naar een brief van de toenmalige Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.⁵¹ Wijziging van het voorgestelde artikel 12.47, eerste lid, is volgens de regering niet nodig.

Artikel 13.15

Uit lid 2 onder b van artikel 13.15 blijkt dat het kostenverhaal niet hoger mag zijn dan de waardevermeerdering. Het kan echter ook zo zijn dat de waardevermeerdering zo laag is dat de gemeente alsnog met een tekort komt te zitten. Bijvoorbeeld door hoge kosten voor sloop en sanering. Deze worden afgetrokken van de waardevermeerdering.

A.13 *De leden van de fractie van GroenLinks zouden graag een nadere toelichting willen ontvangen van de regering waarom deze keuze in het wetsvoorstel gemaakt is.*

Zie het antwoord op vragen 8.25 en 8.26.

Artikel 13.20

Vanuit de gemeenten zijn er, zo constateren de leden van de fractie van GroenLinks, zorgen over de afrekenmomenten zoals geregeld in artikel 13.20 van het voorliggende voorstel.

A.14 *Is de regering het met deze leden eens dat het goed zou zijn als het wetsvoorstel gemeenten de mogelijkheid zou bieden om slechts eenmaal per jaar een eindafrekening te hoeven maken?*

De mogelijkheid voor initiatiefnemers om ten minste vijf jaar na betaling een tussentijdse eindafrekening te vragen, kan ertoe leiden dat er meerdere aanvragen in een korte tijd bij de gemeente worden ingediend. Als maar eenmaal per jaar op die verzoeken beslist hoeft te worden, dan moeten initiatiefnemers langer wachten op de tussentijdse eindafrekening. Dat vindt de regering niet wenselijk.

Deze nota naar aanleiding van het verslag onderteken ik mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

⁵¹ *Kamerstukken II 2005/06, 30 509, nr. 21.*