

Bijlage 1 Uitgebreide reactie op Aanvullingswet Grondeigendom

In deze bijlage vindt u een uitgebreidere inhoudelijke reactie op de verschillende onderdelen van de concept-Aanvullingswet grondeigendom. Wij delen deze reactie op in vier onderdelen: kostenverhaal, onteigening, voorkeursrecht en de inrichting van gebieden.

1. Kostenverhaal

Het kostenverhaal zoals dat in de Aanvullingswet wordt voorgesteld is op zich duidelijk beschreven, maar de detailuitwerking roept bij ons vragen op. Hieronder gaan wij in op een aantal specifieke punten.

Anterieure overeenkomst

In de concept-Aanvullingswet is impliciet een fundamentele wijziging voorgesteld rondom het sluiten van anterieure overeenkomsten. Uit artikel 13.11 lid 2 juncto artikel 13.13 lid 1 en uit de Memorie van Toelichting bij de concept-Aanvullingswet (blz. 76) kan worden afgeleid, dat ook voor de anterieure overeenkomsten wettelijke criteria gaan gelden. Dit zijn het proportionaliteitsbeginsel, het profijtbeginsel en het toerekenbaarheidsbeginsel en de kostensoortenlijst. Dit is een fundamentele wijziging ten opzichte van de geldende systematiek in de Wet ruimtelijke ordening.

In de huidige systematiek gelden de genoemde beginselen en de kostensoortenlijst alleen indien een exploitatieplan wordt vastgesteld. De scheiding in het huidige systeem tussen privaatrechtelijke afspraken in anterieure overeenkomsten en publiekrechtelijke afspraken in het exploitatieplan heeft zijn functie de afgelopen jaren ruimschoots bewezen. Het exploitatieplan volgens het wettelijke systeem fungeert als stok achter de deur, indien partijen er privaatrechtelijk niet uitkomen.

De praktijk laat zien dat in vele gemeenten de anterieure overeenkomst wordt gehanteerd. Dit is volledig conform de bedoeling van de wet en functioneert al jaren tot grote tevredenheid van zowel gemeenten als grondeigenaren/ontwikkelaars. Het biedt partijen de mogelijkheid om ieder vanuit zijn verantwoordelijkheid met elkaar op constructieve wijze tot maatwerkafspraken te komen.

Gemeenten hechten zeer aan het behoud van de mogelijkheid om anterieure overeenkomsten te sluiten en daarbij, overeenkomstig de huidige systematiek, contractsvrijheid te hebben. Ook grondeigenaren/ontwikkelaars zijn deze mening toegedaan, gelet op het grote aantal gesloten anterieure overeenkomsten. Opvallend hierbij is dat de rechtspraak over anterieure overeenkomsten minimaal is. Ons is geen jurisprudentie bekend, waarbij staatssteun bij het sluiten van anterieure overeenkomsten aangevoerd is. Er is kortom geen enkele aanleiding de bestaande wetgeving en het instrumentarium op dit punt aan te passen.

De voorgestelde wijziging past naar onze mening niet in het uitgangspunt van "Eenvoudig Beter". Gemeenten zullen gedwongen worden tot het opnemen van exploitatieregels in het Omgevingsplan, omdat het sluiten van anterieure overeenkomsten immers geen voordelen meer heeft voor ontwikkelende partijen of voor de gemeente.

De praktijk laat zien dat er geen behoefte is aan een wijziging van het beleid op dit punt. Uit de Nota van toelichting blijkt naar onze mening onvoldoende reden om de Omgevingswet op dit punt te wijzigen. Het behoud van de contractsvrijheid uit de bestaande wettelijke systematiek is voor de VNG essentieel voor de verdere invulling van de regeling. Wij verzoeken u dan ook het voorstel op dit punt aan te passen. Wij overleggen graag met u over de benodigde, concrete aanpassingen in de voorgestelde regeling.

Verplichting tot kostenverhaal

De concept-Aanvullingswet handhaaft de verplichting tot kostenverhaal; dit uitgangspunt ondersteunen wij. De wet beoogt ook een verruiming te bieden van de mogelijkheid om geheel of gedeeltelijk af te zien van kostenverhaal (artikel 13.11, lid 3). Voor het goed kunnen functioneren van deze bevoegdheid is het noodzakelijk, dat de voorwaarden waaronder deze gebruikt kan worden helder en met toetsbare criteria in het nog op te stellen Aanvullingsbesluit worden vastgelegd. Een duidelijke omschrijving vergroot het draagvlak en voorkomt onnodige beroepsprocedures. De aanzet voor de inhoud van het Aanvullingsbesluit die in de Nota van Toelichting wordt genoemd (paragraaf 8.4) en de tekst 'rechtsgelijkheid en het voorkomen van staatsteun' (paragraaf 8.6) geven nog onvoldoende houvast. Hetzelfde geldt voor het criterium 'niet doelmatig' (artikel 13.12 lid 4 Aanvullingswet) dat is opgenomen als norm voor het besluit van het bevoegd gezag om af te zien van kostenverhaal. Dit criterium is onvoldoende concreet. Onduidelijk is bijvoorbeeld of wordt bedoeld op een financieel tekort van de beoogde gebiedsontwikkeling. Of is het begrip 'ondoelmatig' gelijk te stellen met een maximumbedrag aan te verhalen kosten, een en ander conform artikel 6.2.1a onder a van het huidige Besluit ruimtelijke ordening?

In de Nota van toelichting is aangegeven dat de mogelijkheden voor het afzien van kostenverhaal via criteria in het Aanvullingsbesluit worden uitgewerkt. Hierbij is het van belang dat de criteria niet zodanig beperkend worden, dat de geboden verruiming feitelijk nauwelijks toegepast kan worden. Wij denken graag mee met een werkbare formulering van deze criteria in het Aanvullingsbesluit.

Macro-aftopping

In de concept-Aanvullingswet wordt de mogelijkheid geboden de regels over macro-aftopping los te laten. In de Nota van toelichting wordt het risico benoemd dat, als de relatie met de opbrengsten losgelaten wordt, het kostenverhaal hoger zal worden dan de waardeontwikkeling binnen een ontwikkellocatie. Dit zou tot verzet, planvertraging en zelfs tot het niet ontwikkelen van plannen kunnen leiden. Daarnaast wordt beargumenteerd dat met het afschaffen van macro-aftopping de onderzoekslasten af zouden nemen. Met betrekking tot organische gebiedsontwikkeling stelt de Nota van toelichting dat de toepassing van macro-aftopping een belemmering zou zijn voor kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling.

Naar onze mening leidt het loslaten van macro-aftopping voor de meeste typen ontwikkelingen niet tot de beoogde voordelen en zullen de administratieve lasten niet veel lager liggen. Wat organische gebiedsontwikkeling betreft kan macro-aftopping inderdaad belemmerend werken, maar ligt de oplossing elders. Een bepaalde mate van onduidelijkheid over de te maken kosten en het programma dat uiteindelijk gerealiseerd wordt, is onlosmakelijk verbonden aan organisch groeien. Bij een omslag naar profijt is niet duidelijk wat het omslaggebied is dat profijt heeft van het pakket aan voorzieningen en welke profijtverschillen er kunnen ontstaan. Ook de voorgestelde methode lost dit niet op.

Er is een aantal aanvragen voor experimenten onder de Crisis- en herstelwet ingediend. Wij verwachten dat hieruit zichtbaar wordt dat macro-aftopping ook bij organische groei bruikbaar kan zijn, mits het instrumentarium op een aantal punten wordt aangevuld. Een kernelement hierbij is dat uitnodigingsplanologie mogelijk moet zijn zonder dat gemeenten gedwongen kunnen worden om bij te dragen aan particuliere ontwikkelingen die (alleen in fictie) onrendabel zijn. Daarnaast moet gezocht worden naar manieren om flexibeler in te kunnen spelen op een langetermijnambitie waar vooraf geen blauwdruk voor gemaakt kan worden.

Wij zien een aantal mogelijke oplossingsrichtingen:

- Het uitwerken van elementen van het bestaande instrumentarium, waarbij gezocht moet worden naar mogelijkheden om, met behoud van de voordelen van methodiek van waardestijging-waarde-aftopping en de omslag naar waardeverschillen, een adequaat instrumentarium te realiseren.
- Het koppelen van het kostenverhaal aan een aaneengesloten ruimtelijke ontwikkeling, nader aan te wijzen in het Omgevingsplan.
- Het versimpelen van de rekenregels en de mogelijkheid om kosten van noodzakelijke maatregelen gefaseerd te kunnen toepassen (oftewel het behoud van de mogelijkheid tot doorschuiven van het moment van kostenverhaal). In de toelichting op de Omgevingswet is het behoud van deze doorschuifmogelijkheid genoemd als een belangrijke verbetering met het oog op toepassing van kostenverhaal bij organisch ontwikkelen. Wij vinden in de Nota van Toelichting geen onderbouwing voor het loslaten van deze eerdere stelling.
- Eerder is een oplossing aan u voorgelegd, waarin de regels voor de waardebepaling worden vereenvoudigd, zodat de bestaande methode gehandhaafd kan worden. Wij hebben begrepen dat Twynstra Gudde in samenwerking met Stadkwadraat hiervoor in opdracht van uw Ministerie onderzoek naar heeft gedaan. Wellicht biedt dit onderzoek mogelijkheden de bestaande knelpunten op te lossen, zodat de voordelen van de huidige methode behouden kunnen blijven.

In die gevallen waarin deze toets zal leiden tot de conclusie dat het kostenverhaal niet toereikend is om de kosten in het gebied te dekken, zal het Aanvullingsbesluit grondeigendom antwoord moeten geven op de vraag in welke gevallen en onder welke voorwaarden de gemeente af kan zien van het verhaal van kosten, die door de netto-opbrengststijging van de grond niet gedragen kunnen worden. Dit moet in het Aanvullingsbesluit grondeigendom goed worden geregeld. Wij overleggen graag met u over de benodigde, concrete aanpassingen in de voorgestelde regeling.

Omslagmethode van kosten

Artikel 13.14 biedt de mogelijkheid kosten toe te rekenen op basis van de opbrengsten (onder a) of profijt (onder b). Het feit dat een keuzemogelijkheid wordt geboden, past bij de wens voor decentrale afwegingsruimte. Maar beide methodes hanteren een ander uitgangspunt. Hierdoor zullen de methodes tot aanzienlijk afwijkende exploitatiebijdragen leiden. De keuze voor de omslagmethode wordt daarmee belangrijk voor de eigenaren en initiatiefnemers. Deze partijen zullen de voorkeur hebben voor de methode die leidt tot de laagste bijdrage. Dit kan betekenen dat de ene eigenaar in een gebied voorkeur heeft voor omslagmethode a en de andere eigenaar voor methode b. Het maken van een keuze in het Omgevingsplan zal leiden tot meer beroepsprocedures en daarmee uiteindelijk tot een verhoging van de administratieve lasten.

Uit de teksten wordt niet duidelijk welke norm leidend is bij de keuze die de gemeente moet maken. Door deze norm open te laten in de concept-Aanvullingswet, zal de rechter over de redelijkheid van de gekozen methode en de toepassing daarvan een oordeel moeten geven in het geval van een beroepsprocedure. De vraag is dan welke invulling de rechter zal geven. Wij verwijzen hierbij naar de jurisprudentie rondom de baatbelasting. Bij de toepassing van deze belasting geldt als norm het beginsel van 'profijt' (artikel 222 lid 1 Gemeentewet). Uit de jurisprudentie bleek dat een dergelijke norm tot onduidelijkheden en ongewenste gevolgen leidde. Een soortgelijke onzekerheid moet bij dit onderwerp vermeden worden.

Wellicht is een oplossing te vinden door het leggen van een verbinding tussen kostenverhaal en gebiedsontwikkeling. Dit kan bijvoorbeeld door als norm te hanteren dat er sprake moet zijn van een

juiste verhouding tussen de eigendommen en de individuele ontwikkelingsmogelijkheden die ontstaan vanwege het ruimtelijke besluit waaraan het kostenverhaal is gekoppeld.

Gemeenten hebben een sterke voorkeur voor toerekenen op basis van opbrengsten, omdat deze methode objectief en helder is. De methode sluit aan bij uitnodigingsplanologie en zal naar verwachting leiden tot ontwikkelingen. Wij denken graag mee aan een praktische en werkbare uitwerking op dit punt.

Kostenverhaal en organische gebiedsontwikkeling

In de concept-Aanvullingswet wordt aandacht besteed aan organische gebiedsontwikkeling. Deze vorm van ontwikkelen heeft een specifieke uitwerking op het kostenverhaal. Kenmerk van organische gebiedsontwikkeling is, dat niet exact bekend is of en wanneer functies worden gerealiseerd. Hierdoor is er vooraf geen zicht op de te verwachten opbrengsten, maar er is vooraf ook geen duidelijkheid over de te maken kosten noodzakelijk voor de organische gebiedsontwikkeling. Of bijvoorbeeld infrastructurele werken gerealiseerd moeten worden, kan afhankelijk zijn van de vestiging van een specifieke functie. In de Nota van toelichting bij de Aanvullingswet (paragrafen 8.2 en 8.3) is vermeld dat de grondslag voor het kostenverhaal een 'realistische invulling van het te ontwikkelen gebied' dient te zijn. Niet toegelicht is wat onder een "realistische invulling" verstaan moet worden. De toelichting ademt de sfeer uit, dat met de invulling wordt gestuurd op een statische blauwdruk als eindbeeld, mede omdat verwacht wordt dat dit toetsbaar is met de drie criteria. Als deze aanname juist is, wordt geen verbetering bereikt ten opzichte van het bestaande instrumentarium, omdat een dergelijke vereiste bij organisch groeien nauwelijks in te vullen is.

Een oplossing voor dit probleem zou kunnen zijn om via de Aanvullingswet de mogelijkheid te bieden om binnen een gebied voor organische ontwikkeling een voorlopige exploitatiebijdrage te berekenen en heffen. De bijdrage is voorlopig omdat het eindbeeld van de gebiedsontwikkeling en daarmee het zicht op de opbrengsten en kosten ontbreken. De voorlopige bijdrage kan worden berekend op basis van het eindbeeld dat door de gemeente wordt voorzien, als de meest realistische invulling van het organisch te ontwikkelen gebied. In dit scenario-denken is kostenverhaal gebaseerd op een groeimodel, waarin de volgorde van investeren belangrijke factoren zijn. Het definitieve eindbeeld is uiteraard pas beschikbaar nadat het gebied op een organische wijze is ontwikkeld. Voor dit eindbeeld geldt het stelsel van de eindafrekening zoals opgenomen in artikel 13.16 Aanvullingswet.

Verhaal van bovenwijkse voorzieningen

Wij zien in de concept-Aanvullingswet onvoldoende mogelijkheden om kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen of een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling onder de Omgevingswet toe te passen. Doordat de PPT-criteria op alle vormen van kostenverhaal van toepassing verklaard worden, is verhaal van een bijdrage ruimtelijke ordening vrijwel onmogelijk. Het verhalen van bovenwijkse kosten (realisatie van groen, grijs of blauwe functies) wordt hierdoor bemoeilijkt, wat een verslechtering van de positie van gemeenten betekent.

Voor bijdragen ruimtelijke ontwikkeling is niet altijd een direct profijt aan te tonen voor de specifieke ontwikkeling. Het gaat dan bijvoorbeeld om sloopregelingen voor woningbouw in krimpgebieden, slopen van recreatie-eenheden ter compensatie van een nieuw recreatieproject of bijdragen voor kwaliteitsverbetering van het landschap. In geval van een bovenwijkse voorziening kan het bijvoorbeeld gaan om realisatie van een waterberging, die ten bate van twee of meer voorzieningen wordt aangelegd. Voor gemeenten is het noodzakelijk dat de bestaande mogelijkheden voor het verhalen van dit soort kosten ook onder de nieuwe wetgeving mogelijk is.

Wij stellen voor dat de mogelijkheden voor kostenverhaal voor bovenwijkse voorzieningen verder uitgewerkt worden in een gezamenlijke handleiding van uw ministerie en de VNG. Basis voor de verdere uitwerking is voor ons een wetsvoorstel dat de contractsvrijheid niet aantast, waarmee het mogelijk blijft dat anterieur een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling kan worden afgesproken.

Fictie van een samenhangende grondexploitatie

Afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening kent in het publieke spoor (exploitatieplan) drie solidariteitsprincipes bij een nieuwe ruimtelijke maatregel.¹ In de huidige wetgeving staat het belang van het integrale gebied voorop, met kansen voor zoet en zuur bij de ruimtelijke verandering. In de afgelopen jaren is naar onze mening niet gebleken dat rond de hoofdlijn van deze basisgedachte van ruimtelijke samenhang in de praktijk knelpunten bestaan.

De motie van kamerlid De Vries (Kamerstuk 33.962, nr 121) is gericht op het nagaan van de bepalingen in de Omgevingswet over grondexploitatie, om de werking voor de uitvoeringspraktijk te verbeteren. Onze indruk is dat de focus van deze motie vooral ligt bij een zoektocht naar mogelijke vereenvoudiging van technische uitwerkingen, zonder daarbij te tornen aan de bestaande en door alle partijen positief gewaarde elementen van het systeem van kostenverhaal.

Artikel 13.11, lid 2 Aanvullingswet lijkt een koerswijziging in de gebiedssolidariteit voor te stellen. In de huidige Wro is het bijvoorbeeld niet nodig, dat alle percelen profijt hebben van het wegnemen van een hindercirkel. In deze methodiek wordt de omvang van het exploitatiegebied immer niet bepaald door de vraag naar profijt van voorzieningen, maar door de relatie met het planologisch besluit. Wanneer een deel van het gebied profijt heeft, dragen op dit moment alle partijen in een gebied bij (solidariteit). Als gevolg van artikel 13.11.lid 2 kunnen dergelijke kosten in de nieuwe situatie alleen verdeeld worden over die percelen die direct in de hindercirkel liggen. Daarna zal bepaald moeten worden of de specifieke nieuwe bestemming van een perceel profijt heeft van opheffen van de hindercirkel. Dit zal bijvoorbeeld wel zo zijn bij een woonfunctie, maar niet bij een bedrijfsfunctie. Deze splitsing kwalificeert zich zeker niet als een vereenvoudiging. Daarnaast zullen de kosten verdeeld worden over een beperkter aantal ontwikkelpercelen, wat invloed zal hebben op de financiële haalbaarheid van de ontwikkeling.

De techniek van de huidige Wro is ontwikkeld doordat de het instrument baatbelasting (met weerbarstige bewijslast rond individueel profijt) faalde bij gebiedsontwikkeling. Wij vrezen een soortgelijke ontwikkeling met de nu voorgestelde regeling. De uitvoering van artikel 13.11 lid 2 zal tot extra bestuurlijke lasten leiden, omdat binnen een ruimtelijke ontwikkeling een uitgebreide gelaagdheid in de door te berekenen kosten zal ontstaan. Wij pleiten daarom voor het volgende:

- koester in de instrumenten de ontwikkelsamenhang in het gebied waarvoor de ruimtelijke maatregel wordt genomen;
- handhaaf de gebiedssolidariteit met de rekentechniek van een tarief (de exploitatiebijdrage) op basis van een fictieve grondexploitatie want daarmee is er een meer robuuste en kansrijke randvoorwaarde dat het hele gebied ter hand wordt genomen.

¹ De inbrengwaarden van bouwplannen (Bro 6.2.1) aan de kostenkant. Iedere zelfrealisator betaalt mee aan het totaal van de inbrengwaarden (solidariteitsprincipe 1). De kosten van de kostensoortenlijst worden onderworpen aan een ballotage van de drie criteria en iedere zelfrealisator betaalt er aan mee (solidariteitsprincipe 2). De na macro aftopping resterende kosten worden verdeeld over de zelfrealiserende eigenaren naar rato van opbrengstpotentie van de percelen (solidariteitsprincipe 3).

Waardecreatie

In de Nota van toelichting wordt in paragraaf 8.3 ingegaan op de inbrengwaarde. Gesteld wordt dat toepassing hiervan voor extra lasten zorgt in het systeem van kostenverhaal.

In de huidige situatie vormt de inbrengwaarde een belangrijke functie in het kostenverhaal, omdat deze een belangrijke kostencomponent is die zorgt voor een correctie op de te verhalen exploitatiebijdrage en fungeert als een verevening tussen de verschillende exploitatiebijdragen. De toepassing van de inbrengwaarde laat op een objectieve wijze zien, dat de individuele ontwikkelende partij in staat moet worden geacht de exploitatiebijdrage te kunnen dragen.

Kortom, de inbrengwaarde is in het systeem van kostenverhaal van substantiële betekenis. Dit is een aanvaard beginsel gebleken in het kostenverhaal. Er is weinig jurisprudentie waarin deze systematiek ter discussie gesteld wordt. Kennelijk is het voornemen om met dit onderwerp op een andere wijze om te gaan. Dit blijkt onder andere uit het loslaten van de macro-aftopping, maar ook uit de toevoeging van een nieuwe verdeelsleutel (Artikel 13.14). In de Nota van toelichting vinden wij onvoldoende argumenten voor de nieuwe benadering.

Gelet op het belang van de inbrengwaarde in het systeem van kostenverhaal, zijn wij van mening dat een vereenvoudiging van de raming van de inbrengwaarde beter aan zal sluiten bij de wens uit de praktijk. Wij denken graag mee over een eenvoudiger manier van het ramen van de inbrengwaarde.

2. Onteigening

De volledige modernisering van de bestaande regelgeving uit 1851 en het integraal opnemen hiervan in de Aanvullingswet grondeigendom is naar onze mening een goede ontwikkeling. Doel is een vereenvoudiging en versnelling van de procedure te bereiken, waarbij de belangen van de grondeigenaar toch goed worden geborgd en voldoende mogelijkheden voor rechterlijke toetsing blijven bestaan. Deze doelen worden met de voorgestelde regeling deels behaald.

Wij steunen het voorstel om de bevoegdheid te besluiten tot onteigening bij de gemeenteraad te leggen. De besluitvorming ligt hierdoor bij het bestuursorgaan dat een integrale afweging moet maken over ruimtelijke ontwikkelingen.

De gewenste versnelling in de procedure zien wij in het voorstel niet terug. Onze indruk is dat de voorgestelde procedure juist meer tijd in beslag zal nemen dan de bestaande procedure, voornamelijk door onduidelijkheid over de rol en positie van een adviescommissie en de mogelijkheid voor beroep in twee instanties.

In het voorstel is niet langer sprake van een Kroonprocedure, maar als vervanging hiervan wordt een toets door een adviescommissie ingevoerd. Gezien de complexiteit en vereiste zorgvuldigheid kan een commissie een nuttige rol vervullen. Echter, de rol van de commissie en de onderdelen waarover zij mag adviseren blijven in het voorstel onduidelijk. De commissie moet binnen 4 weken een advies uitbrengen, maar het voorstel bevat geen sanctie op overschrijding van deze termijn. Wij zien hier een belangrijk risico omtrent de taakopvatting en de daadwerkelijke termijn die deze commissie zal hanteren. Deze onduidelijkheid over de termijn is voor de onteigende en andere belanghebbenden, maar ook voor gemeenten niet gewenst.

Het voorstel geeft aan dat zienswijzen aan de commissie toegezonden moeten worden. Een reactie op de zienswijzen vanuit de gemeenten is echter niet noodzakelijk. Onduidelijk blijft daarmee of de commissie ook inhoudelijk over de zienswijzen zal adviseren en of zij daarbij hoor en wederhoor zal toepassen. Gezien de gestelde termijn lijkt ons een dergelijke procedure onmogelijk. Wij zien tot slot een risico op een overlap met de gerechtelijke toetsing van het uiteindelijke besluit. Concluderend zijn wij van mening dat het invoeren van deze adviescommissie op de voorgestelde wijze onvoldoende is afgebakend en uitgewerkt en dat het doel van kortere procedures zo niet wordt bereikt.

Om toch een toetsmoment in de procedure in te kunnen bouwen, stellen wij voor de adviescommissie eerder in het proces, nog vóór het moment van tervisielegging, in te voeren, zoals in feite nu door de Kroon plaatsvindt. Op deze manier wordt tijdig duidelijk of geen stappen in de procedure zijn vergeten. Voor wat betreft de beroepsmogelijkheden zien wij in de Nota van toelichting geen reden waarom deze procedure niet gelijk wordt getrokken met de procedure van de planologische onderlegger. Voorts zien wij geen reden het onteigeningsbesluit uit te zonderen van de coördinatieregeling onder de Awb (zie art. 16.87a).

In artikel 11.6 lid 2 is opgenomen dat de grondeigenaar een beroep kan doen op zelfrealisatie. In dit artikel missen wij de mogelijkheid om, op een redelijke termijn, alsnog over te gaan tot onteigening als de grondeigenaar niet start met de uitvoering binnen de door de gemeente gestelde termijn, of op de door de gemeente gewenste wijze. Op deze manier kan de gemeente grip houden op de uitvoering van de ontwikkeling. Het optreden op grond van artikelen uit het Omgevingsplan biedt naar onze mening onvoldoende oplossing. De gemeente moet hiervoor vooraf een termijn opnemen waarbinnen de ontwikkeling afgerond/gestart moet zijn én moet deze datum volledig afwachten voordat opgetreden kan worden. Pas op dat moment kan opgetreden worden op grond van het Omgevingsplan en pas daarna kan de eventuele onteigeningsprocedure opgestart worden. Dit betekent dat veel tijd kan verstrijken voordat de gemeente zekerheid heeft dat de ontwikkeling plaatsvindt binnen de kaders van de ruimtelijke visie. Voor gemeenten is het van belang dat de regelgeving voorziet in duidelijke voorwaarden waaraan een beroep op zelfrealisatie kan worden getoetst.

3. Voorkeursrecht

De regels zoals die in de concept-Aanvullingswet worden voorgesteld, zijn ons inziens op onderdelen een verbetering ten opzichte van de huidige regels. De vestiging van het voorkeursrecht wordt een bevoegdheid van de gemeenteraad. Gezien de inbreuk op het eigendomsrecht is dit een logische keuze. Maar bij de mogelijkheid het voorkeursrecht in te trekken, wordt de mogelijkheid tot delegatie of mandatering gemist. Ook grondeigenaren zijn er bij gebaat de huidige regelgeving op dit punt voort te zetten, zodat intrekking zo snel mogelijk plaats kan vinden.

Als geen gebruik gemaakt wordt van de aanbieding van de gronden, vervalt het voorkeursrecht. Deze regeling is nieuw ten opzichte van het bestaande beleid. In de voorgestelde regeling missen wij een bepaling dat de uitspraak in de prijsvaststellingsprocedure door de rechtbank bindend is voor beide partijen. Zoals de regeling nu omschreven is, kan een grondeigenaar de gronden aanbieden aan de gemeente, waarna de gemeente (als zij op de aanbieding in wil gaan) de rechter zal verzoeken een prijs te bepalen. In de regeling is echter geen verplichting opgenomen om tot (ver)koop over te gaan. Dit kan betekenen dat een grondeigenaar, nadat de rechtbank een prijs heeft bepaald, alsnog besluit de aanbieding in te trekken. In een dergelijk geval, heeft de gemeente aanzienlijke kosten moeten maken in de prijsvaststellingsprocedure, maar is zij alsnog genooddacht een onteigeningsprocedure op te starten. Een oplossing ligt in het opnemen van een bepaling omtrent de bindendheid van de uitspraak van de rechter voor beide partijen.

De geldigheid van een voorkeursrechtbeschikking wordt verkort van 10 naar 5 jaar. Eenmalig kan deze beschikking met 5 jaar verlengd worden. In principe is deze voorgestelde termijn voor gemeenten werkbaar. Daarbij geldt wel een kanttekening: uit de Aanvullingswet en de Nota van Toelichting wordt niet duidelijk welke procedure gevolgd dient te worden bij verlenging. Is dit verlengingsbesluit vatbaar voor bezwaar en beroep? Als dit het geval is, wordt de procedure

complexer gemaakt in plaats van vereenvoudigd. Zoals bekend is de huidige Wvg bij totstandkoming van de Wro juist aangepast, om het aantal van repeterende verlengingsbesluiten die vatbaar zijn voor bezwaar en beroep te laten afnemen.

In artikel 9.18 lid 2 wordt een omschrijving gegeven van datgene dat in ieder geval onder “gewichtige redenen” verstaan wordt: ‘indien een concrete en actuele mogelijkheid voor de vervreemder om een overeenkomst te sluiten gericht op verwezenlijking van de functie die het Omgevingsplan aan een locatie toedeelt’. Naar onze mening is een meer concrete omschrijving van dit begrip noodzakelijk. Wij stellen voor hier op te nemen dat er daadwerkelijk sprake moet zijn van een gesloten overeenkomst, die op verzoek getoond moet worden. Het hebben van een mogelijkheid om een overeenkomst te sluiten geldt immers voor vrijwel iedere grondeigenaar. Of die mogelijkheid ook daadwerkelijk zal leiden tot het sluiten van een overeenkomst is hiermee nog niet duidelijk. Daarnaast zou het opnemen van stringentere randvoorwaarden aan de overeenkomst, bijvoorbeeld met betrekking tot duidelijkheid over de daadwerkelijke uitvoering, in een behoefte voorzien.

Als het Omgevingsplan is vernietigd, geldt de voorkeursrechtbeschikking nog voor de periode van een jaar. In deze periode moet een nieuw besluit over het Omgevingsplan genomen worden, een eventuele juridische procedure tegen het Omgevingsplan afgewacht worden én een eventueel besluit genomen worden over de effectuering van de beschikking. De termijn van 1 jaar zal alleen voldoende zijn, als bij de uitspraak over het Omgevingsplan de bestuurlijke lus wordt toegepast en een snelle aanpassing van het plan op onderdelen mogelijk is. Aangezien dit niet in alle situaties het geval zal zijn, hebben wij de voorkeur in dit artikel een termijn van 2 jaar op te nemen.

4. Inrichting van gebieden

Het instrument van vrijwillige stedelijke kavelruil wordt toegevoegd in het voorliggende voorstel. Dit instrument past in de verschuiving van een actief naar een meer faciliterend grondbeleid en sluit aan op de verschuiving die in de huidige marktomstandigheden gaande is.

De VNG steunt het initiatief om een regeling voor dit instrument op te nemen in de Aanvullingswet grondeigendom, maar betwijfelt of de regeling in de huidige vorm voldoende aantrekkelijk zal zijn voor grondeigenaren en gemeenten. De nu voorliggende regeling biedt ten opzichte van de bestaande mogelijkheden geen aanvullende voordelen. Van de regeling gaat geen financiële prikkel uit, omdat geen gebruik gemaakt kan worden van de fiscale voordelen die voor een vrijwillige herverkaveling in agrarisch gebied wel gelden. Voor moderniseringslocaties kan het vrijwillig herverkavelen een passende oplossing vormen, maar dan zal hieraan een aanvullende stimulans gekoppeld moeten worden. Wij geven u daarom in overweging om voor deze situaties, net als bij een soortgelijke herverkaveling in agrarisch gebied, gelijke financiële voordelen te bieden.

Daarnaast zou een aanvullende prikkel via de bestuursrechtelijke weg een optie kunnen zijn. Op dit moment ontbreekt de mogelijkheid om een groep van deelnemers aan een vrijwillige herverkaveling in een moderniseringslocatie aan te merken als 1 juridische eenheid, zonder dat hiervoor een stichting opgericht hoeft te worden. Als deze groep deelnemers juridisch als één eenheid aangemerkt kan worden, biedt dit voordelen in het verlenen van vergunningen et cetera. Mogelijk kan met een dergelijke aanvullende prikkel het gebruik van dit instrument worden gestimuleerd.

Bijlage 2 Artikelgewijze opmerkingen

Aanvullingswet

Artikel 9.21: in lid 2 wordt gesproken over een concrete functie. De vraag is of 'concreet' een duidelijk criterium is.

Afdeling 11: wij missen in deze artikelen duidelijkheid over hoe om te gaan met de positie van huurders. Daarnaast ontbreekt bij in de procedureregels de mogelijkheid een derde als belanghebbende aan te kunnen wijzen.

Artikel 11.2: in dit artikel ontbreken regels m.b.t. het bevoegd gezag in die gevallen waarbij een gemeentegrens wordt overschreden, bijvoorbeeld bij de aanleg van een tunnel. De huidige wetgeving voorziet wel in dit soort situaties.

Artikel 11.5 lid 2: hier wordt gesproken over een vastgestelde omgevingsvergunning. Wordt hier de juiste terminologie gebruikt?

Artikel 12.10 lid 1: Openbare lichamen of andere rechtspersonen moeten in de gelegenheid worden gesteld hun standpunt naar voren te brengen. Met een ander rechtspersoon (niet zijnde een openbaar lichaam) moet eerst overeenstemming worden verkregen (12.10 lid 2). Is hier geen sprake van rechtsongelijkheid?

Artikel 12.36: Dit artikel gaat over de verrekening van de korting zoals beschreven in art. 12.29, maar in 12.29 wordt niet gesproken over een grondslag voor een verschil in hoedanigheid of gebruiksbestemming. Hoe verhouden beide artikelen zich op dit punt tot elkaar?

Artikel 13.11 lid 4: een duidelijke toelichting bij het begrip "doelmatig" wordt gemist. Als bij een project waar kostenverhaal € 2 miljoen kan worden verhaald, maar een tekort van € 1 mln. resteert, het kostenverhaal te beschouwen als 'ondoelmatig'?

Artikel 13.12: Hier wordt gesproken over regels of voorschriften over kostenverhaal. In artikel 6.2 Omgevingsbesluit over exploitatieregels of exploitatievoorschriften. De terminologie sluit niet op elkaar aan.

Artikel 13.12: de gehanteerde redactie lijkt tot gevolg te hebben dat publiekrechtelijke regels alleen kunnen worden opgenomen, indien geen overeenkomst is gesloten. Dit is een achteruitgang ten opzichte van de huidige regels onder de Wro, waarin het exploitatieplan ook vastgesteld kan worden in die gevallen waar overeenkomsten zijn gesloten. De parlementaire geschiedenis en praktijksituaties leren dat dit nuttig kan zijn indien overeenkomsten worden ontbonden als gevolg van faillissement en dergelijke. In de Nota van toelichting mist een onderbouwing van de voorgestelde wijziging.

Artikel 13.12: De Aanvullingswet geeft aan dat concrete, transparante rekenregels in het Omgevingsplan opgenomen worden voor de toegestane functies. Bij de vaststelling van het plan zal de gemeenteraad dus inzicht moeten hebben in de verschillende scenario's die qua invulling van het gebied voorzien worden. Daarnaast moet er inzicht zijn in alle kosten én in het totaalbedrag aan kosten dat via kostenverhaal kan worden doorberekend. Met deze informatie zal de gemeenteraad moeten komen tot een vaststellingsbesluit over het Omgevingsplan waarin tevens de financiële risico's

worden meegewogen. Dit lijkt op een nieuwe vorm van toets op economische uitvoerbaarheid, die vanuit de vigerende wetgeving als beperking wordt ervaren.

Artikel 13.14 lid 1 onder b lijkt strijdig te zijn met artikel 13.11 lid 2: Als het niet de bedoeling is om bij artikel 13.11 lid 2 de toepassing van het profijt criterium te veranderen ten opzichte van de huidige Wro en de Omgevingswet, dan is het niet logisch bij de omslag binnen dat gebied een uitgangspunt van profijt te hanteren. Het gevolg hiervan is dat de delen van het gebied die geen profijt hebben, niet in het kostenverhaal worden betrokken.

Artikel 13.16: Komt de huidige 5%-drempel voor de eindafrekening te vervallen? Dit vormt een risico voor het aantal beroepszaken, omdat het interessant kan zijn om tot op de laatste eurocent te procederen over de eindafrekening.

Artikel 12.41 (NvT pagina 64): hier wordt weer een nieuwe bepaling van het begrip "bebouwde kom" ingevoerd. In dit geval kan bebouwde kom ook wijzen op het toekomstig stedelijk gebied. In het Omgevingsrecht gelden inmiddels diverse uitleggen van het begrip "bebouwde kom". De toevoeging van weer een nieuw begrip is erg verwarrend, ook voor de burger. Daarnaast is deze bepaling wel erg flexibel.

Artikel 15.16B lid 2: veronderstelt wordt dat iedere gemeente over een dergelijke verordening beschikt, maar hiervoor bestaat geen verplichting.

Artikel 19: Niet duidelijk is welke eisen aan de concreetheid van een functie in artikel 9.21, lid 2 worden gesteld.

Omgevingsbesluit

Artikel 6.1: De wens tot vereenvoudiging van het kostenverhaal is met het voorliggende voorstel in zoverre gelukt, dat een aantal cruciale onderdelen van het kostenverhaal zijn vervallen. De bestaande mogelijkheid om buitenplanse kosten en een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling door te berekenen, is vervallen. Daardoor gaan gemeenten er, voor wat betreft de mogelijkheden van kostenverhaal, op achteruit. Dat is voor de VNG niet acceptabel.

Artikel 6.8: Hier wordt niet langer gesproken over woningbouw categorieën. Uit de Nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit blijkt naar onze mening nog onvoldoende waarom het niet noodzakelijk is om een aparte regeling voor woningbouw categorieën op te nemen en op welke wijze gemeenten dit in het omgevingsplan kunnen regelen. Hierdoor blijft onduidelijk welke criteria voor deze woningen gelden. Bij gemeenten bestaat de behoefte om de categorie sociale koop te handhaven en bestaat daarnaast behoefte tot uitbreiding van de categorieën met bijvoorbeeld de categorie middelhoge huur.

Nota van toelichting

Pagina 26 Nvt (bij art. 9.18): aangegeven wordt dat de uitzondering van zelfrealisatie alleen van toepassing is bij een Omgevingsplan waarin een duidelijke keuze is gemaakt over de functies die gerealiseerd moeten worden. Dit lijkt te impliceren dat bij een plan voor organisch groeien of ontwikkelingsplanologie, een beroep op zelfrealisatie mag worden afgewezen. Is deze conclusie correct?

Pagina 19 Nvt (1e alinea): het vestigen van het voorkeursrecht is alleen mogelijk op gronden voor zover die deel uitmaken van een omgevingsrechtelijk besluit. Aan het begin van de 2e alinea op dezelfde pagina staat dat het bestuursorgaan voorkeursrecht kan vestigen bij de omgevingsvisie of zelfs voorafgaand daaraan. Is de conclusie juist dat artikel 9.3 en 9.4 naast elkaar bestaan en dat een gemeente op grond van 9.4 voorkeursrecht kan blijven vestigen zonder een voorafgaand omgevingsrechtelijk besluit?

Pagina 22 NvT staat dat de voorkeursrechtbeschikking een deugdelijke financiële onderbouwing vereist. De overheid kan niet meer risico aangaan dan de financiële situatie toelaat. Deze zinnen lijken te stellen dat het niet meer geoorloofd is, om voorkeursrecht te vestigen als sprake is van een (voorlopig) tekort van dekkingsmiddelen? Voor transformatielocaties kan dit een belemmering betekenen. Het huidige recht staat deze mogelijkheid wel toe. Gemeenten hebben daarvan ook gebruik gemaakt, zie bijvoorbeeld gemeente Rotterdam bij het Stadionpark. Is de conclusie terecht dat de mogelijkheid voor voorkeursrecht vervalt als een project niet volledig financieel gedekt is?

Paragraaf 8.2: Het kostenverhaal wordt uitgewerkt met rekenregels. De introductie van rekenregels is in de basis goed, omdat hierdoor in de behoefte van ontwikkelaars kan worden voorzien, om snel en op een eenvoudige manier de kosten van de ontwikkeling te overzien. Maar de regeling die er op dit moment ligt, is onvoldoende uitgewerkt en niet praktisch toepasbaar voor gebieden met diverse grondeigenaren, zoals bijvoorbeeld binnenstedelijke transformatieopgaven. Om via regels in het Omgevingsplan volledig kostendekkend te zijn, is alleen realistisch bij plannen met één grondeigenaar. In het kader van de Omgevingswet worden de onderzoekslasten verlicht door middel van het doorschuiven van onderzoeken richting vergunningverlening. Het lijkt erop dat de verkenning van verschillende varianten in verband met rekenregels juist weer een extra verplichting creëert. Dit lijkt op gespannen voet te staan. Een oplossing zou kunnen zijn, het hanteren van globale rekenregels die vooral bestaan uit formules. Hiermee kunnen ontwikkelaars een globale inschatting maken over het te verwachten kostenverhaal. Een concreet totaalbedrag wordt dan nog niet verdeeld, enkel de formule die ten grondslag ligt aan de rekenregel.

Paragraaf 8.6: bepaald wordt dat geen termijnen in het Omgevingsplan opgenomen hoeven worden waarbinnen de regels voor kostenverhaal worden herzien. Dit is een werkbare regel, maar onduidelijk is of in het Omgevingsplan regels opgenomen mogen worden over een jaarlijkse indexering om te voorkomen dat de exploitatieregels in het Omgevingsplan toch regelmatig moeten worden herzien. In dezelfde paragraaf bij "effecten" lijkt sprake te zijn van een andere doelstelling dan de wettekst verwoord. Uit de wet volgt dat afzien van kostenverhaal mogelijk is vanuit doelmatigheid. In de tekst in deze paragraaf lijkt het argument te zijn dat het ook kan worden gebruikt als 'stimulus' om particulieren minder kosten toe te rekenen. Dit laatste staat ons inziens op gespannen voet met elementen als willekeur, staatssteun en het gelijkheidsbeginsel.