



## Datum

29 maart 2019

Geachte woordvoerders Omgevingswet,

U heeft tot donderdag 4 april inbreng te leveren op de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet (35133).

Hierbij ontvangt u een gezamenlijke reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Vereniging van Grondbedrijven (VvG). U ontvangt daarnaast een aparte reactie van de drie decentrale overheden. VNG, het IPO en de UvW met betrekking op financiële bijdragen om negatieve effecten van een ruimtelijk initiatief te compenseren of om gewenste, maar onrendabele ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Dit heeft betrekking op art. 6.24 lid 1 Wro en art. 6.13 lid 7 Wro in de Omgevingswet.

## Inleiding

Wij zien veel verbeteringen in het wetsvoorstel in vergelijking tot de consultatieversie. Veel van onze opmerkingen zijn verwerkt of hebben in ieder geval tot verduidelijkingen in artikelen of toelichting geleid. Niettemin staan er nog onjuistheden in en voorstellen waar wij ons niet in kunnen vinden en bevat het voorstel een aantal veranderingen waar wij vragen en opmerkingen over hebben. Wij gaan hierna achtereenvolgens artikelsgewijs in op:

- Dat het voorkeursrecht gemeenten wordt ondergraven en ontwikkelingen vertraagd.
- Onteigening t.b.v. maatschappelijke belangen wordt moeilijker gemaakt.
- Kavelruil moet worden vrijgesteld van overdrachtsbelasting.
- Kostenverhaal moet bij faillissement van de eigenaar of doorverkoop aan een andere partij beter worden geregeld.

## Voorkeursrecht

- (Artikel 9.3, vestigen nieuw voorkeursrecht)

De termijn waarbinnen niet opnieuw een voorkeursrecht kan worden gevestigd wordt drie in plaats van twee jaar (lid 1). Deze wijziging wordt niet gemotiveerd, anders dan dat hiermee de positie van de eigenaar wordt verbeterd. Wij pleiten voor het handhaven van de termijn van twee jaar. Er is niet gebleken dat die termijn te kort is.

Voorstel VNG: Vervang in lid 1 'drie' door 'twee'.

- Artikel 9.4 (geldingsduur voorkeursrecht)

In lid 3 staat dat na vernietiging van het omgevingsplan het voorkeursrecht nog een jaar geldt, zodat het plan ondertussen kan worden hersteld. In onze reactie op de consultatieversie hebben we al aangegeven dat een jaar te kort is. Soms moet door vernietiging van een omgevingsplan veel

aanvullend onderzoek plaatsvinden of moeten mitigerende maatregelen worden getroffen. Wij stellen voor hiervan twee jaar te maken.

Voorstel VNG: Vervang in lid 3 'een jaar' door 'twee jaar' en 'dat jaar' door 'die jaren'.

- Artikel 9.11 (uitzondering op de hoofdregel vanwege verwezenlijking omgevingsplan)

Het bevoegd gezag beslist dat het voorkeursrecht niet van toepassing is wanneer een beoogde verkrijger in staat is de gewenste functie zelf te realiseren. In de consultatieversie kwam deze uitzondering niet voor. Wij zijn het niet met deze toevoeging eens. Er wordt zo de gemeente een instrument uit handen geslagen om woningbouw te versnellen en op te treden tegen eigenaren die handelen tegen het maatschappelijk belang.

De Wet voorkeursrecht gemeenten is destijds tot stand gekomen om de gemeente regie te kunnen laten voeren over gebiedsontwikkelingen en om speculatie te voorkomen. Sinds 2002 is dit in de wet goed geregeld en in de jurisprudentie uitgekristalliseerd en is het voorkeursrecht een nuttig passief verwervingsinstrument gebleken. Een instrument met een ander doel dan onteigening, namelijk realisatie van een omgevingsplan.

Een beroep op zelfrealisatie bij het voorkeursrecht leidt tot onzekerheid en kan de gemeentelijke ontwikkelstrategie doorkruisen. Op deze manier wordt de gemeente in een faciliterende rol gedwongen, terwijl een gemeente ook actief moet kunnen optreden. De gemeente moet het initiatief kunnen nemen een gebiedsontwikkeling tot stand te brengen. Uw Kamer stelt dat ook geregeld aan de orde bij debatten over woningbouw.

De gemeente wil de regierol houden en het voorkeursrecht kunnen gebruiken om versnippering van ontwikkelingen tegen te gaan en een efficiënter plan te kunnen realiseren. Een zelfrealisator kan slechts op die ene kavel realiseren. Anders dan bij onteigening gaat het om zelfrealisatie door de toekomstige koper, niet door de eigenaar. Gaat de nieuwe koper inderdaad snel realiseren of verkoopt hij de gronden – vaak voor een hogere prijs – weer door? Het voorkeursrecht in relatie tot zelfrealisatie plus de combinatie dat verkoop kan plaatsvinden zonder toestemming vooraf maakt speculatie mogelijk en is zo in strijd met de bedoeling van de wet. Daarbij gaat het gemeenten niet om het belemmeren van goedwillende ontwikkelaars of eigenaren, maar juist om free-riders en speculanten.

Het gemeentelijk besluit om geen gebruik te maken van het voorkeursrecht staat open voor bezwaar, beroep en hoger beroep. Dat kan tot grote vertragingen en financiële schade leiden. Indien de gemeente het voorkeursrecht gebruikt, wordt de marktwaarde vergoed. Het ligt voor de hand dat de kopende zelfrealisator de eigenaar meer betaalt. Dit artikel ondergraaft de regierol van de gemeente en om dit te ondervangen en zal de gemeente vaststelling van het om strategische redenen omgevingsplan uitstellen. Daarnaast lijkt het voorkeursrecht weer terug te gaan naar de periode voor 2002 met zijn vele procedures over zelfrealisatie. Er zullen zelfs meer discussie worden gevoerd dan voor 2002, omdat er nu sprake zal zijn van globale omgevingsplannen. Een eigenaar of verkrijger zal dus juist gemakkelijker kunnen aantonen dat hij aan de nieuwe functie voldoet.

Voorstel VNG: Schrap artikel 9.11.

- Artikel 9.16 (verzoek om gerechtelijke procedure tot vaststelling van de prijs)

Wanneer de rechtbank is gevraagd een prijs vast te stellen, kan de vervreemder nog steeds afzien van verkoop. Het bevoegd gezag heeft dan tevergeefs kosten gemaakt.

Voorstel VNG: Voeg een artikel toe waarin staat dat indien de vervreemder na prijsvaststelling afziet van de verkoop hij de door de gemeente gemaakte kosten in verband met de gerechtelijke procedure tot vaststelling van de prijs aan de gemeente vergoedt.

## **Onteigening**

- Artikel 11.7 (onderbouwing noodzaak)

Naar onze mening ontbreekt, zoals ook de Rli in haar advies 'Grond voor gebiedsontwikkeling' signaleerde, een sanctiemogelijkheid indien een eigenaar een beroep doet op zelfrealisatie, waardoor onteigening niet mogelijk is, maar vervolgens de realisatie uitblijft. Dan zou de gemeente alsnog (en versneld) tot onteigening moeten kunnen overgaan. In artikel 11.7 lid 2 is in ieder geval nader gedefinieerd wanneer zelfrealisatie aannemelijk is.

Het lijkt ons redelijk dat, indien de eigenaar drie jaar na de constatering dat er niet onteigend kan worden wegens zelfrealisatie, niet is gestart met deze realisatie, alsnog tot onteigening kan worden overgegaan. Die drie jaar sluit aan op artikel 11.21 lid 1 (rechtsgevolgen niet verwezenlijken onteigeningsbelang).

Het artikel spreekt van "belanghebbende" en niet van eigenaar. Dit betekent dat naast de eigenaar ook andere zakelijk gerechtigden, zoals een erfpachter een beroep op zelfrealisatie kunnen doen. Dit is in strijd met de huidige Kroonjurisprudentie en niet wenselijk.

Voorstel VNG: Achter artikel 11.7 toevoegen lid 3: Indien belanghebbende op grond van lid 2 heeft aangetoond bereid en in staat te zijn om de ontwikkeling te realiseren, en daarom de onteigeningsprocedure voortijdig is beëindigd, maar na drie jaar geen wezenlijke voortgang in de realisatie is geboekt, kan de onteigening opnieuw worden gestart.

In artikel 11.7 'belanghebbende' wijzigen in 'eigenaar'.

- Artikel 15.38 (gevolmachtigde, bewindvoerder of benoemen van derde)

In lid 1 en 2 wordt gesproken over 'de erfpachter met een eeuwigdurende erfpacht'. Waarom wordt dit zo specifiek aangeduid? Wat te doen met de erfpachter van een voortdurende of tijdelijke erfpacht die buiten het koninkrijk woont of is overleden? Voorstel VNG: 'de erfpachter met een eeuwigdurende erfpacht' wijzigen in 'de erfpachter'.

- Artikel 16.33b t/m 16.33f (onteigeningsbeschikking)

Wij krijgen de indruk dat de nieuwe bekrachtigingsprocedure minimaal even lang duurt als de huidige procedure, maar vaak langer zal duren. Dat komt doordat beroep in twee instanties mogelijk wordt gemaakt en hoger beroep bij de Raad van State veel laagdrempeliger is dan bij de Hoge Raad. Waarom wordt beroep in twee instanties mogelijk gemaakt, terwijl voor het omgevingsplan, waarin de basis wordt gelegd voor de onteigening, slechts beroep bij de Afdeling Raad van State mogelijk is? Rechtsbescherming is niet gediend bij het stapelen van procedures en ondermijnt de doelstelling van de Omgevingswet.

Daarnaast probeert de civiele rechter eerst tot comparitie (bijeenkomst van partijen bij de rechter t.b.v. een minnelijke schikking) te komen – een zinloze weg omdat voorafgaand aan de onteigening al tevergeefs is getracht tot minnelijke verwerving te komen. Vertraging is noch voor de onteigenaar noch voor belanghebbenden prettig. Anders dan in de Memorie van toelichting (p. 214) is gesteld wordt de doorlooptijd zeker niet korter.

Voorstel VNG: Alleen hoger beroep bij de Raad van State en geen comparitie bij de civiele rechter.

## Kavelruil

Wij kunnen ons vinden in de voorgestelde regeling. De mede door ons bepleite vrijstelling van overdrachtsbelasting heeft helaas geen plek gekregen in het wetsvoorstel. De toelichting op deze keuze op pagina 219 van de Memorie van toelichting overtuigt ons niet. Stimulering van kavelruil zou volgens de toelichting ook op andere manieren kunnen. Maar dat moet later worden gezien. Waarom dit nu niet kan is ons niet duidelijk.

## Kostenverhaal

### Algemeen

Er is een enorme stap gezet tussen de consultatieversie en het wetsvoorstel van 1 februari 2019. Het primaat van anterieur contracteren is vastgelegd. De gemeente kan kiezen voor twee vormen van publiekrechtelijk kostenverhaal, afhankelijk van het wel of niet begrenzen van het tijdvak voor de ontwikkeling. De VNG kan zich vooralsnog vinden in het wetsvoorstel onder voorbehoud van de uitwerking in het Aanvullingsbesluit. Houvast, werkbaarheid en duidelijkheid zullen daaruit helderder moeten worden. Wij hopen net als bij de totstandkoming van het wetsvoorstel te kunnen bijdragen aan de uitwerking van kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling in het Aanvullingsbesluit.

- Artikel 13.11 (verhalen van kosten)

In lid 1 staan de PPT-criteria: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. In de huidige praktijk hoeft een anterieure overeenkomst niet aan PPT-criteria te voldoen. Dit werkt naar volle tevredenheid en zou zo worden voortgezet in de Aanvullingswet Grondeigendom. Die intentie blijkt ook uit de Memorie van Toelichting (p. 171, 174, 252). Door de redactie en volgorde van de artikelen is dit in de wetstekst niet duidelijk: onze achterban interpreteert 13.11 en 13.13 verschillend.

Voorstel VNG: de passage uit artikel 13.11 lid 1', voor zover: a. de kosten toerekenbaar zijn aan het kostenverhaalsgebied, en b. de kosten proportioneel zijn in verhouding tot het profijt dat het kostenverhaalsgebied van de kostensoorten heeft' verplaatsen naar paragraaf 13.6.3, voorafgaand aan artikel 13.14. Die passage heeft namelijk uitsluitend betrekking op publiekrechtelijk kostenverhaal.

- Art. 13.13 (kostenverhaal bij overeenkomst)

In lid 3 wordt aangegeven dat wanneer er een anterieure overeenkomst is gesloten, kostenverhaal langs publiekrechtelijke weg niet van toepassing is. Soms is het wenselijk het kostenverhaal tevens publiekrechtelijk te regelen, bijvoorbeeld wanneer er iets mis dreigt te gaan, bijvoorbeeld faillissement van de eigenaar of doorverkoop aan een andere partij. Dan loopt de gemeente het risico dat de kosten toch niet kunnen worden verhaald.

Voorstel VNG: Sluit de mogelijkheid van kostenverhaalsregels in het omgevingsplan niet op voorhand uit voor een locatie waarvoor een anterieure overeenkomst is afgesloten. Deze zijn bedoeld als achtervang.

- Art. 13.14 (kostenverhaal met tijdvak in omgevingsplan, omgevingsvergunning en projectbesluit) en Art. 13.15 (kostenverhaal zonder tijdvak in omgevingsplan)

Het onderscheidend verschil tussen de publieke weg regulier of organisch is het element tijdvak. Het is niet helder hoe dit moet worden geduid.

Voorstel VNG: Verduidelijk het verschil tussen de beide methoden van publiekrechtelijk kostenverhaal.

- Artikel 13.15 (kostenverhaal zonder tijdvak in omgevingsplan)

Uit lid 2 onder b 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.

Voorstel VNG: Aan artikel 13.15 zou moeten worden toegevoegd dat de gemeente een omgevingsvergunning kan weigeren indien zij er in het kader van kostenverhaal financieel aan moet bijdragen.

- Art. 13.15 (kostenverhaal zonder tijdvak in omgevingsplan)

Lid 3 (het aanwijzen van kostensoorten) heeft zowel betrekking op kostenverhaalsgebieden met als zonder tijdvak.

Voorstel VNG: Art. 13.15 lid 3 zou een plek moeten krijgen in art. 13.11 lid 1.

- Artikel 13.17 (opbrengsten, waardevermeerdering en inbrengwaarde van gronden)

De term waardevermeerdering is nog niet duidelijk omschreven. Het is daarom moeilijk om het wetsvoorstel al op de werking hiervan te beoordelen.

Voorstel VNG: De VNG denkt graag mee over de uitwerking van kostenverhaal bij organische gebiedsontwikkeling.

- Art. 13.20 (voorwaarden eindafrekening)

Na vijf jaar kan een eindafrekening worden gevraagd van de gemeente. Dat is prima. Er wordt nadrukkelijk gevraagd een afrekening slechts één maal per jaar te mogen maken in het jaar dat een verzoek tot eindafrekening wordt gedaan. Dit om verschillende afrekenmomenten en afrekeningen voor verschillende aanvragers te voorkomen. Bij stadsbrede invoering van het omgevingsplan kan het om een groot aantal ontwikkelingen gaan, die zonder jaarlijkse bundeling tot onnodig hoge uitvoeringslasten zullen leiden.

Voorstel VNG: Maak het mogelijk dat slechts één maal per jaar een eindafrekening mag worden gemaakt in het jaar dat daarom wordt verzocht, wellicht door meerdere aanvragers.

Tot slot hebben we nog opmerkingen op de Memorie van toelichting

- Op p. 170 en 173 is bij de eindafrekening niet helder 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 p. 183 staat het wel juist.
- 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.
- 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.

- 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 VNG dringt er op aan dat wijziging van gebruik op de locatie wordt opgenomen in de wet als onderdeel van een van de mogelijkheden waarop kostenverhaal mogelijk is.
- Bij uitstek bij organische ontwikkeling is vooraf niet precies duidelijk op welke wijze invulling gegeven zal worden aan de gestelde ambities. Vrijheid om op basis van nieuwe inzichten en kansen andere investeringen te doen (bijv. in groen in plaats van grijs omdat mobiliteitsoplossingen dit mogelijk maken) is dan ook essentieel. Juist hiertoe is het in de experimentregeling 7v BuChw mogelijk gemaakt om met grotere vrijheid uit te mogen wisselen tussen de verschillende kostensoorten. Deze mogelijkheid lijkt hier te ontbreken. De VNG stelt voor de experimentregeling zoals in 7v uit het Besluit uitvoering Crisis- en Herstelwet toe te voegen aan de wet.
- 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. De VNG stelt voor duidelijk te maken dat het gaat om de WOZ-waarde zonder opstal.
- Op dit ogenblik is er heel veel onduidelijkheid 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. Het zou erg fijn zijn als de wet uitsluitend geeft over hoe te handelen. Kan de uitspraak Barneveld (ANBRvS 16-3-2018), die duidelijkheid geeft op verschillende onderdelen van hoe om te gaan met inbrengwaarde één op één worden doorvertaald naar de Aanvullingswet?
- 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. Voorstel VNG: Vereenvoudig de rechtsbescherming bij kostenverhaal.
- In paragraaf 9.3.14 (p. 184) staat dat de woningbouwcategorie sociale koop wordt geschrapt. Het is ons niet duidelijk waarom. De VNG is het niet eens met dit voorstel.

Met vriendelijke groet,

Richard van Vliet  
 Senior adviseur public affairs  
 VNG Concernstaf