

Grondbeleid en Omgevingswet

Bron: Gebiedsontwikkeling.nu, 10 juli 2017

Auteur: Fred Hobma

Gemeentelijk grondbeleid is een van de klassieke onderwerpen binnen de gebiedsontwikkeling. Een bekende uitspraak is ‘wie de grond heeft, heeft de macht’. In ons land heeft de grondeigenaar immers het ontwikkelrecht. Daarnaast is grondbeleid een politiek issue. Moet een gemeente actief grond voor (her)ontwikkeling verwerven, of moet ze zich vooral facilitair opstellen? Grondbeleid is actueel nu het voorstel voor de Aanvullingswet Grondeigendom in discussie is. Het wetsvoorstel is een onderdeel van het grootschalige wetgevingsproject Omgevingswet.

Die wet zou in 2019 gereed moeten zijn (maar waarschijnlijk wordt het zeker een jaar later) en praktisch alle bestaande omgevingsrechtelijke wetten integreren. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) heeft over de Aanvullingswet Grondeigendom kortgeleden het rapport [Grond voor gebiedsontwikkeling – Instrumenten voor grondbeleid in een energiekesamenleving gepubliceerd](#). Er was dus meer dan genoeg aanleiding voor de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling en gastheer Stibbe advocaten om op 29 juni jl. het symposium ‘Grondbeleid en Omgevingswet’ te organiseren.

- Voor grondbeleid geldt: naarmate voorstellen voor verandering minder verstrekkend zijn, worden ze kansrijker
- De Rli heeft een instrumenteel, beetje socialistisch, goed gedocumenteerd rapport geschreven
- Medewerkers uit de gemeentelijke praktijk prefereren de anterieure kostenverhaalovereenkomst boven andere wijzen van kostenverhaal; die overeenkomst moet niet gebonden worden aan de ppt-criteria en er moeten geen vaste forfaitaire bijdragen komen.
- Voor het beschikbaar stellen van het onteigeningsinstrument aan private partijen bestaan geen principiële bezwaren, wel praktische; en de praktijk heeft al werkbare oplossingen gevonden
- Vrijwillige stedelijke kavelruil zoals opgenomen in het wetsvoorstel Aanvullingswet Grondeigendom mist voldoende slagkracht, maar nu uit de wet halen gaat te ver

Aanvullingswet Grondeigendom Omgevingswet

Na de opening door symposiumvoorzitter Sarah Ros (strategisch adviseur Omgevingswet) besprak Jan Reinier van Angeren (Stibbe) de inhoud van het wetsvoorstel Aanvullingswet Grondeigendom. Behalve een enkele vernieuwing zoals het instrument voor de stedelijke verkaveling, bevat de instrumentenkoffer voor grondbeleid van de aanvullingswet grosso modo dezelfde instrumenten als die er nu al zijn. Het is de bedoeling dat alle instrumenten onder de Omgevingswet eenvoudiger en flexibeler worden.

Van Angeren: ‘Onteigening is een onmisbaar instrument, maar tegelijkertijd het meest vergaande.’ De aanvullingswet maakt, vergeleken met de nu geldende regeling, een duidelijker scheiding tussen onteigening (hoofdstuk 11 Omgevingswet) en de schadeloosstelling (hoofdstuk 15 Omgevingswet). De onteigeningsbeschikking is een nieuw instrument. Het ontwerp van het besluit ligt 6 weken ter inzage. Het gaat daarna naar de commissie advisering onteigeningsbeschikking. Dit is een onafhankelijke commissie die het bevoegd gezag adviseert over de onteigeningsbeschikking. Daarna neemt het bevoegd gezag het besluit tot onteigenen: de onteigeningsbeschikking. Tegen de beschikking is beroep bij de rechtbank mogelijk (sector bestuursrecht) en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De burgerlijke rechter oordeelt over de schadevergoeding. Van Angeren: ‘De volgorde dat eerst de bestuursrechtelijke besluitvorming plaatsvindt en daarna de privaatrechtelijke schadeloosstelling is goed verdedigbaar.’ Hij verwacht ook dat onteigening sneller zal gaan, mede omdat voor de rechter kortere termijnen gelden (6 maanden). Bekend is immers dat procederen over de schadeloosstelling lang kan duren.

Van Angeren licht de vereisten voor onteigening toe: het moet gaan om het belang van het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving; er moet een noodzaak tot onteigenen zijn en de onteigening moet urgent zijn. Onteigening kan ten behoeve van een toebedeelde functie in een vastgesteld omgevingsplan, een vastgestelde omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit of een projectbesluit.

De Rli stelt in zijn rapport Grond voor gebiedsontwikkeling voor dat ook marktpartijen kunnen onteigenen. Van Angeren heeft daartegen geen principiële bezwaren – het gebeurt in het buitenland ook al – maar wel een praktisch bezwaar. Marktpartijen worden dan ‘bestuursorgaan’ en moeten de Algemene wet bestuursrecht toepassen. Daar hebben ze geen ervaring mee. Daarnaast vraagt hij zich af of marktpartijen wel zitten te wachten op de mogelijkheid om het onteigeningsinstrument te hanteren. In het verleden is daarvan niets gebleken.’

Het advies Grond voor gebiedsontwikkeling

Co Verdaas (raadslid Rli) presenteerde de belangrijkste bevindingen uit het adviesrapport. Uitgangspunt voor de raad was de vraag: draagt de aanvullingswet bij aan de filosofie van de Onteigeningswet? Het antwoord van de raad: deels.

Verdaas gaat in op de aanbeveling van de raad om het mogelijk te maken dat het onteigeningsinstrument door marktpartijen gehanteerd kan worden. ‘Laat er geen misverstand over bestaan, het principebesluit tot onteigening vindt altijd door het bestuur plaats en dat blijft zo!’

Een andere aanbeveling is om een beroep op zelfrealisatie te koppelen aan een realisatieplicht. Verdaas: ‘Een beroep op zelfrealisatie zou ook daadwerkelijk moeten leiden naar realisatie.’ Dit zou een oplossing moeten zijn voor de in de praktijk voorkomende situatie waarbij een grondeigenaar wel een beroep doet op zelfrealisatie, maar daar geen vervolg aan geeft, of pas na lange tijd.

Een andere voorgestelde vernieuwing is om de optie van forfaitair verhaal van kosten mogelijk te maken. Dit zit niet in het voorstel Aanvullingswet Grondeigendom. De Rli bedoelt niet dat forfaitair kostenverhaal de anterieure overeenkomst zou moeten vervangen. Het is wel bedoeld als extra mogelijkheid in de gereedschapskoffer van het grondbeleid. Hetzelfde geldt voor het voorstel om value capturing door gemeenten mogelijk te maken. In de zaal ontstond discussie over de vraag of value capturing niet te veel de vaak nu al moeizaam sluitend te krijgen grondexploitatie te veel gaat belasten.

De Rli beveelt aan om de in het rapport gedane voorstellen goed te doordenken en eventueel de invoering van de aanvullingswet te faseren. Verdaas: ‘Liever wat langer wachten met invoering dan achteraf ontdekken dat de Omgevingswet niet werkt zoals beoogd.’

Figuurzagen met de aanvullingswet

Friso de Zeeuw (praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft) noemde het Rli-advies ‘een beetje socialistisch’. Er staan in het advies meer mogelijkheden tot ingrijpen in het eigendomsrecht en er wordt een hogere bijdrage voor de overheidskas voorgesteld via value capturing. De ervaringen met voorstellen voor het grondbeleid van de afgelopen jaren leren echter dat hoe minder verstrekkend de voorstellen, des te kansrijker ze zijn.’

Het Rli-advies gaat uit van ‘faciliterend grondbeleid, tenzij’. De Zeeuw vindt dit prima, maar beveelt aan het actieve spoor uitdrukkelijk open te houden.

Net als Van Angeren vindt De Zeeuw onteigening door marktpartijen binnen stevige publieke kaders aanvaardbaar. In de praktijk zien we nu met regelmaat dat de overheid onteigent en direct daarna de grond doorlevert naar een private partij. Daarbij worden aan de voorkant afspraken gemaakt over het financieel risico. ‘Per saldo verschilt dit niet veel van het voorstel van de Rli.’ Niettemin proeft hij nu al – kort na de bekendmaking van het rapport – in de maatschappij forse weerstand tegen het voorstel.

De door de Rli voorgestelde koppeling van zelfrealisatie aan een realisatieplicht is logisch. Maar als de gemeente voor bepaalde plandelen een bindende fasering in het omgevingsplan kan opnemen, is een aparte regeling volgens De Zeeuw niet meer nodig. Daarnaast wil hij een markttoets inbouwen. Een ontwikkelaar dwingen om puur voor de leegstand te bouwen, zoals onder meer de gemeente Almere heeft gedaan, is onwenselijk.

Wat de stedelijke kavelruil betreft vraagt De Zeeuw zich af of de ‘laatste weigeraar’ gedwongen kan worden om mee te doen. De minister meent dat in die situatie onteigend moet worden. De Zeeuw niet is niet heel enthousiast over de stedelijke kavelruil, nu de minister de angel eruit heeft gesloopt. ‘Maar met wat extra procedurele en fiscale faciliteiten kan de kavelruil toch nog interessant worden. Het is dus veel te snel om de kavelruil nu al uit de wettelijke regeling te kieperen.’

‘We moeten onze zegeningen tellen’ zegt De Zeeuw over het kostenverhaal. ‘De anterieure overeenkomst functioneert namelijk heel behoorlijk.’ In naar schatting 95% van de gevallen

wordt anterieur tussen gemeenten en ontwikkelaar gecontracteerd. De Zeeuw: 'Laat de anterieure overeenkomst vrij en ga die niet beperken met de PPT-criteria (profijs, proportionaliteit en toerekenbaarheid) zoals in de aanvullingswet cryptisch is opgenomen.' Op dit moment (voor inwerkingtreding van de aanvullingswet) kan immers contractueel meer door gemeenten op ontwikkelaars worden verhaald dan puur op basis van de PPT-criteria kan. Wel na onderhandeling met die ontwikkelaar en zo kan men nu maatwerk leveren. De Zeeuw vindt dat een uitstekende zaak. Ook op een ander punt verdedigt hij de anterieure overeenkomst: voorstellen voor de introductie van forfaitaire bijdragen (zoals door de Rli gedaan) ondergraven de kostengeoriënteerde overeenkomsten. Van de aanwezigen op het symposium – grotendeels gemeentelijke medewerkers – blijkt een ruime meerderheid een voorkeur te hebben voor de anterieure overeenkomst boven andere wijzen van kostenverhaal. Als een anterieure overeenkomst niet lukt, valt de gemeente terug op een exploitatieplan.

De Zeeuw stelt dat de huidige exploitatieplannen op grond van de Wet ruimtelijke ordening te complex zijn met de berekening van inbrengwaarden en opbrengsten per kavel. Hier ligt nog een belangrijke opgave: figuurzagen is nodig. Grote ingrepen in de gereedschapskoffer zijn niet wenselijk en niet haalbaar, maar bij het kostenverhaal is nog verder denken nodig.