



Delft University of Technology

Kabinetsbrief over grondbeleid

Rubriek Grondbeleid

de Wolff, Herman

Publication date

2016

Document Version

Final published version

Published in

Vastgoedrecht

Citation (APA)

de Wolff, H. (2016). Kabinetsbrief over grondbeleid: Rubriek Grondbeleid. *Vastgoedrecht*, (2), 51-52.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

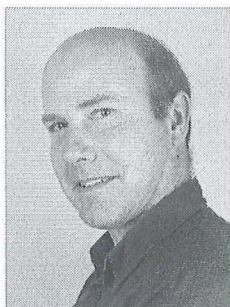
Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Grondbeleid



Herman de Wolff
TU Delft

Kabinetbrief over grondbeleid

Eind 2015 verscheen een kabinetsbrief over grondbeleid (*Kamerstukken II 2015/16, 27581, 53*). De brief van de Minister van Infrastructuur en Milieu is mede gestuurd namens de Ministers voor Wonen en Rijksdienst, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Economische Zaken. Deze kabinetsbrieven staan inmiddels in een traditie. Nadat in 2001 de (rijks) Nota Grondbeleid is verschenen (*Kamerstukken II 2000/01, 27581, 2*), zijn onder publicatienummer 27581 diverse (voortgangs)brieven over het grondbeleid verschenen.

De brief gaat in op de visie van het kabinet op het grondbeleid, en op de voorgenomen verbetering van het instrumentarium. De brief is mede een reactie op veranderende maatschappelijke opgaven, waar het grondbeleid zich voor gesteld ziet (de brief noemt o.a. sloopopgave in krimpgebieden, herstructurering van bedrijventerreinen, aanpak van leegstaande kantoren) en de ervaringen met de crisis. Daarbij heeft de Kamer het kabinet gevraagd een standpunt in te nemen op een aantal terreinen via diverse moties; de brief gaat daar bij de verschillende onderwerpen ook op in.

Grondbeleid: actief of faciliterend?

De brief plaatst het gemeentelijk grondbeleid in historisch perspectief. Met als eerste periode die tot de jaren

negentig, gekenmerkt door actief grondbeleid en risico's die als regel werden afgedekt door rijkssubsidies. Toen die subsidies werden afgebouwd, kwamen de grondexploitatie-risico's bij gemeenten en marktpartijen te liggen. Actief grondbeleid – soms in combinatie met een bouwclaimmodel – bleef de meest gekozen uitgiftedevorm, mede om uit de opbrengsten de kosten van de grondexploitatie te kunnen dekken. De crisis zorgde dat gemeenten die veel grond op voorraad hadden en grote risico's hebben genomen, een klap hebben gekregen.

Het kabinet kiest in de brief niet voor een nieuwe visie op het grondbeleid. Net als in de in 2001 verschenen Nota Grondbeleid wordt het belang van lokaal maatwerk en de lokale keuze voor een grondbeleidsstrategie benadrukt:

'Grondbeleid is maatwerk, het te voeren beleid kan per gebied en per opgave verschillen. Daarom is grondbeleid bij uitstek een gemeentelijke aangelegenheid; gemeenten staan het dichtst bij de dagelijkse praktijk en de betrokken partijen. Dit sluit aan bij het uitgangspunt "decentraal tenzij" van de Omgevingswet' (p. 4-5).

Het kabinet erkent wel, dat het van belang is het risico op nieuwe 'excessen' te verkleinen. Een van de concrete acties is een op stapel staande herziening van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Een belangrijke wijziging zal zijn het schrappen van de categorie 'Niegg': de Niet in exploitatie genomen gronden. Waar gaat het dan om? Gemeenten kopen geregeld grond en vastgoed dat nog niet direct nodig is voor een concreet project (er is nog geen grondexploitatie geopend). Tot nu toe wordt er dan onderscheid gemaakt tussen twee categorieën: strategische gronden en de Nieg-gronden. Strategische gronden komen tegen de actuele waarde – vaak de agrarische waarde – in de boeken; Nieg-gronden werden tegen de verwervingsprijs geboekt – ook als deze boven de marktwaarde lag – in de

veronderstelling dat deze later in de grondexploitatie kon worden goedgemaakt; hier werden jaarlijks rentekosten en eventuele andere kosten op bijgeschreven. Als Nieg-gronden niet in ontwikkeling worden genomen, heeft de gemeente zich dus vaak rijk gerekend en zal moeten afboeken. Door het schrappen van deze categorie zal een gemeente bij verwerving van deze gronden direct een voorziening moeten treffen als boven de marktprijs wordt gekocht; net als nu bij het verwerven van strategische gronden.

Rond het BBV spelen nog een aantal andere wijzigingen; deels gaat het daar ook om het strikter toepassen van regels die er al waren.

Aanvullingswet grondeigendom

Er wordt binnen het rijk gewerkt aan de zogenaamde aanvullingswet grondeigendom, die zal worden opgenomen in de Omgevingswet. In deze wet zullen huidige instrumenten van het grondbeleid worden samengebracht. Concreet gaat het om onteigening, voorkeursrecht, de regels uit de Wet inrichting landelijk gebied en de afdeling grondexploitatie uit de Wro. In de aanvullingswet zal ook een nieuw instrument een wettelijke basis krijgen: een regeling voor vrijwillige stedelijke herverpakking.

Onteigening

Al veel langer staat een herziening van de Onteigeningswet op de rol: de wet is oud, diverse keren ingrijpend gewijzigd en mede daardoor moeilijk leesbaar geworden. Procedures wijken soms af van in het omgevingsrecht gebruikelijk procedures.

Het kabinet schetst in de grondbeleidsbrief de contouren van de wijziging:

Er wordt gestreefd naar een duidelijk onderscheid tussen het publiekrechtelijke spoor (de rechtmatigheid van de onteigening) en het civielrechtelijk spoor (de hoogte van de schadeloosstelling); daarbij neemt de verantwoordelijkheid van de organisatie die wil onteigenen toe. Er gaat gewerkt worden met een onteigeningsbeschikking; een besluit dat zelf genomen

kan worden door de overheidsorganisatie die tot onteigening wil overgaan. Er is geen aanwijzingsbesluit van de Kroon meer nodig, zoals in het huidige stelsel het geval is. Het besluit wordt voorbereid via de voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb. De huidige criteria waarop een onteigening wordt beoordeeld blijven gelden (urgentie, noodzaak, algemeen belang). Bij de voorbereiding is er een verplicht advies van een door de minister in te stellen onafhankelijke commissie. Tegen de beschikking komt de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter.

In het civielrechtelijke deel van de procedure is de toetsing van de rechtmatigheid van het onteigeningsbesluit dan niet nodig. In dit deel van de procedure zullen de regels ook wat worden aangepast, waarbij de verwachting is dat er iets meer maatwerk mogelijk wordt.

Voorkeursrecht

Er heeft recent een evaluatie plaatsgevonden van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Het onderzoek laat onder meer zien dat het voorkeursrecht de laatste tijd veel terughoudender wordt gebruikt. De crisis in de bouwmarkt zal ermee te maken hebben. Het kabinet heeft besloten om het voorkeursrecht te handhaven als instrument in de grondbeleidsgereedchapskist. Het helpt gemeenten bij het voeren van de regie op grondbeleid.

De brief kondigt aan dat de vormgeving zal worden aangepast: het plan is te werken met een voorkeursrechtbeschikking. Ook wordt overwogen te kijken naar de afstemming tussen voorkeursrecht en onteigening rond het zelfrealisatieverweer. Het kabinet overweegt verder de positie van de eigenaar te versterken, die langdurig 'gebukt' kan gaan onder een geldend voorkeursrecht. Het gaat dan om de regeling om het voorkeursrecht in te trekken.

Inrichting landelijk gebied

Het instrumentarium uit de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) is ook recent geëvalueerd. Op basis van dit onderzoek is de conclusie dat deze wet zal worden geïntegreerd in de Omgevingswet. Er staan geen grote wijzigingen op de rol. Wel zal qua planfiguren worden aangesloten op de nieuwe Omgevingswet.

Stedelijke herverkaveling

De aanvullingswet zal een nieuw instrument introduceren: vrijwillige stedelijke herverkaveling. Dit wordt een instrument van en voor eigenaren, te gebruiken in situaties waar bestaande eigendomsverhoudingen een belemmering kunnen zijn voor planrealisatie. Met het instrument wordt het onderling ruilen van grond en vastgoed in zo'n situatie makkelijker. De regeling zal worden vormgegeven naar analogie van de ruilverkaveling bij overeenkomst uit de Wilg. Dat betekent dat er een mogelijkheid komt om meerdere ruilen in een ruilakte op te nemen; ook zal de regeling zo worden vormgegeven dat een bestaande ruil zakelijke werking heeft en onverwachte gebeurtenissen een overeengekomen ruil niet meer kunnen doorkruisen. Tevens wordt een voorstel aangekondigd dat het mogelijk maakt om ook appartementsrechten te ruilen. Voor huurders komt er geen speciale regeling.

Er is lang discussie geweest over het mogelijk maken van afdwingbare stedelijke herverkaveling. Het kabinet kiest hier niet voor. Het vindt het overbodig, omdat onteigening de aangewezen weg is als een van de eigenaren niet kan of wil meedoen. En verder wordt het onwenselijk gevonden omdat het een te grote inbreuk maakt op het eigendomsrecht. Nog onderzocht wordt of een vrijstelling van overdrachtsbelasting bij stedelijke herverkaveling mogelijk zal worden gemaakt.

Kostenverhaal

De plannen voor aanpassing voor wat nu nog de afdeling Grondexploitatie is, zijn in de kabinetsbrief nog niet zo concreet. Vereenvoudiging, verbetering, meer flexibiliteit en maatwerk zijn daarbij leidend. In elk geval wordt de terminologie gewijzigd, en zal voortaan over 'kostenverhaal' in plaats van 'grondexploitatie' gesproken worden.

De huidige mogelijkheid om – vooruitlopend op een ruimtelijk plan – over hogere bijdragen te contracteren (een bijdrage aan ruimtelijke ontwikkeling) is al geschrapt in de tekst van de Omgevingswet zelf, zoals deze door de Tweede Kamer op 1 juli 2015 is aangenomen. Profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid als criteria voor kostenverhaal worden gehandhaafd en zijn dus voortaan ook in de fase van de anterieure overeenkomst van toepassing.

Planning

De planning is de aanvullingswet grondeigendom in 2017 bij de Tweede Kamer in te dienen, zodat deze samen met de Omgevingswet in 2018 in werking zou kunnen treden.

Afrondend

De komende tijd zullen de contouren duidelijker worden van de voorgenoemen aanpassingen. En ook zal duidelijk worden in hoeverre er bij de Tweede Kamer draagvlak voor is. Feit is dat er voor de uitvoeringspraktijk een spannende tijd aankomt, waar opnieuw met nieuwe begrippen en andere procedures gewerkt zal moeten worden. Dat blijft een onderbelicht punt bij dit soort vernieuwingen. Het is goed dat de kabinetsbrief een implementatieprogramma aankondigt.