

Grondbeleid



Peter Overwater
Overwater Grondbeleid
Adviesbureau BV



Diana Frikkee
Overwater Grondbeleid
Adviesbureau BV

14

Grondbeleid

In deze rubriek:

1. behandelen wij het ter inzage gelegde ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en het bijbehorende te vernieuwen grondbeleid;
2. besteden we aandacht aan de tussenrapportage van het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) Woningbouw en Grond;
3. beschrijven we de eerste praktijkervaringen met het toepassen van de grondbeleidinstrumenten vestigen voorkeursrecht en onteigenen onder de Omgevingswet;
4. geven we de stand weer van de invloed van Didam-jurisprudentie op de praktijk van gebiedsontwikkeling.

Ad 1. Ontwerp NPLG ter inzage
Het ontwerp NPLG ziet op de transitie van het landelijk gebied,

met als doelen natuur, water en klimaat en de provincies als de uitvoerende partijen. Het ontwerp-programma ligt tot 27 februari 2024 ter inzage.

De rode draad bij de transitie is dat deze leidt tot veranderend gebruik van grond waarvoor het maken van inbreuk op eigendom noodzakelijk is. Het feitelijk realiseren van deze opgave vereist heel ander grondbeleid (het door de overheid inzetten van grondbeleidinstrumenten om gewijzigd grondgebruik tijdig te realiseren) dan nu gebruikelijk is. Dat komt omdat het huidige Sturend Grondbeleid ziet op het realiseren van lucratieve functies zoals woningbouw. Hierbij wordt de ontwikkeling gefinancierd door de waardeverhoging van grond en uitgevoerd in samenwerking tussen gemeenten (die maken uit wat, waar en wanneer iets wordt gebouwd en krijgen hun kosten vergoed) en ontwikkelaars/bouwers die (voor hun rekening en risico) het gewenste andere gebruik realiseren door te bouwen.

Bij het realiseren van economisch niet c.q. minder lucratieve functies (zoals het aanleggen van natuur of extensiveren van de landbouw) zal die ontwikkeling niet worden gefinancierd door waardeverhoging van grond en ook niet door marktpartijen voor hun rekening en risico worden gerealiseerd. Dit zal door de overheid, met de provincies als uitvoerende partijen moeten worden gedaan. Het vereist als eerste bestuurlijke daadkracht, om te bepalen waar ander grondgebruik zal moeten komen en als tweede het feitelijk realiseren door het inzetten van de beschikbare doorzettingsmacht op basis van het grondbeleidinstrumentarium: minnelijke verwerving, vestigen voorkeursrecht, opleggen gedoogplichten en onteigenen (Actief Grondbeleid). Het recente verleden stemt niet optimistisch wat dit betreft, waar provincies sinds 2013 ondanks toezeggingen over het gaan inzetten van hun doorzettingsmacht

nog steeds (telkens opschuivende) einddata voor het realiseren van het Natuurnetwerk Nederland niet halen.

Ook in het ontwerp NPLG worden wat betreft het hoe veranderend grondgebruik te realiseren, geen duidelijke keuzes gemaakt, zodat een vraagteken gezet kan worden bij het realiteitsgehalte van het plan. Het advies is om het ontwerp op dit punt te verduidelijken.

Prof. dr. W.K. Korthals Altes en de auteurs van deze rubriek hebben bovenstaande uitgewerkt in het hoofdstuk 'Grondbeleid in het omgevingsrecht; het ontwikkelen van minder lucratieve functies', opgenomen in het boek *Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak*. Het boek met dit hoofdstuk is vrij toegankelijk via Home-Instituut voor Bouwrecht (IBR), Publicaties (ibr.nl).

Ad 2. Tussenrapportage IBO Woningbouw en Grond

Op 9 februari 2024 heeft de Minister van BZK mede namens zijn collega van Financiën de tussenrapportage van de werkgroep IBO Woningbouw en Grond naar de Tweede Kamer gestuurd. Het benoemde doel van het IBO is om in kaart te brengen welke bestaande en mogelijk nieuwe instrumenten er zijn voor een goed functionerende aanbodmarkt van de woningmarkt en op basis hiervan te inventariseren wat mogelijke concrete beleidsopties en pakketten zijn om het woningaanbod te stimuleren.

Omdat het een tussenrapportage betreft wordt geen kabinetsreactie gegeven. Deze volgt bij het eindrapport. Met de tussenrapportage is bedoeld het maatschappelijk speelveld te betrekken en reacties daarvan te gebruiken bij het opstellen van het eindrapport dat in mei wordt afgerond en volgens de minister voor de zomer beschikbaar komt. De omvang van het eindrapport mag niet groter zijn dan 50 pagina's plus een samenvatting van 5 pagina's.

De tussenrapportage, die 78 pagina's telt inclusief een samenvatting van 7 pagina's, bevat de probleemanalyse aan de aanbodkant van de woningmarkt en benoemt mogelijke oplossingsrichtingen om woningbouw- en grondbeleid te verbeteren.

De hoofdlijn van de probleemanalyse is:

- Er is een grote woningbouwopgave met veel vraag naar betaalbare woningen.
- Naast nieuwbouw zijn ook transformaties een goede manier om de bestaande voorraad gebouwen effectiever in te zetten en zo woningen toe te voegen.
- Woningbouw is onderdeel van gebiedsontwikkeling en dit is een dynamisch proces, waarbij door verschillende spelers tegelijkertijd gehandeld wordt.
- Voldoende ruimte voor woningbouw creëren vergt scherpe keuzes.
- Het fundament van de bouw is de grond waarop gebouwen staan.
- Ruimte en grond zijn een voorwaarde om tot bouw te kunnen komen, maar slechts het begin van het proces.
- Uiteindelijk komt woningbouw pas van de grond als er ook een afnemer is.

Een aantal benoemde oplossingsrichtingen zijn:

- Beter gebruikmaken van het beschikbare instrumentarium. Dit is wat ons betreft een opmerkelijke constatering, in die zin dat dit ook de eerste constatering was in de vorige Nota Grondbeleid uit 2001. De vraag of niet volstaan kan worden met het optimaal gaan inzetten van het beschikbare instrumentarium is niet gesteld.
- Ruimtelijke keuzes maken, bij voorkeur in de Nota Ruimte. Duidelijkheid geven over waar wat kan en welke ruimtelijke randvoorwaarden daarbij gelden, gericht op grootschalige woningbouw.
- Overcapaciteit aan potentiële woningbouwlocaties organiseren door plancapaciteit te

toetsen op wat hard te maken is en marktpartijen in een eerder stadium bij het besluitvormingsproces betrekken.

- De woningzoekende structureel een stem te geven, ook gericht op het voorkomen van vertragingen bij het bouwen door het voeren van minder procedures door omwonenden.
- Baatafoming van de waardeinstijgingen van bouwgrond door het opleggen van een grondbelasting (gekoppeld aan de ozb) dan wel het opleggen van een planbaten heffing.
- Het instellen van een landelijke grondfaciliteit voor medeoverheden en het vestigen van een voorkeursrecht op landbouwgrond die een agrarische bestemming houdt met het oog op de landbouwtransitie en het creëren van schuifruimte voor de woningbouwopgave.
- Blijven dekken van onrendabele toppen door het voortzetten van de Woningbouwimpuls (Wbi) en Startbouwimpuls (Sbi).
- Mogelijk een introductie van een realisatiestimulans voor woningbouw met een vrij besteedbare prestatiebeloning per gerealiseerde woning.
- Nadenken over een alternatieve bekostiging van gebiedsontwikkeling via gebiedsinvesteringszones (GIZ), tol en regionale en stedelijke gebiedsfondsen.

Wat ons betreft valt op dat met de hierboven genoemde baatafoming, de tot nu gehanteerde en kenbare grens van kostenverhaal definitief wordt losgelaten. Waar deze wordt vervangen door het toetsen aan waardes met alle potentiële uitvoeringsproblemen van dien. Ook valt op dat niet de afweging wordt gemaakt van het nu al ontvangen door de overheid van belasting over de waardeinstijging, het respecteren van het eigendomsrecht en het optimaal gaan benutten van het huidige grondbeleidsinstrumentarium (waaronder het kostenverhaal) versus het wel inbreuk maken op het eigendomsrecht en invoeren van naar verwachting voor grondeigenaren omstreden maatregelen.

Ad 3. Eerste praktijkervaringen bij het toepassen van grondbeleidsinstrumenten op basis van de Omgevingswet

Vestigen van een voorkeursrecht

De praktijk van het vestigen van voorkeursrechten, gericht op het door gemeenten regie houden op de grondmarkt is onverminderd druk, dus is het logisch dat daar de eerste praktijkervaring mee is opgedaan. Zoals bekend is het voorkeursrecht beleidsarm van de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) overgegaan in de Omgevingswet (Ow), wat er inderdaad toe heeft geleid dat het vestigen op de oude voet kan worden voortgezet. Natuurlijk wel op basis van de nieuwe wetsartikelen en begrippen (lees aanpassen van alle sjablonen). Het over de Omgevingswet verspreid zijn van de relevante bepalingen over meerdere hoofdstukken is wennen.

Een aandachtspunt(je), want nieuw, ten opzichte van de Wvg is artikel 9.4 lid 2 Ow. Dat bepaalt dat een voorkeursrecht dat is gevestigd of wordt gecontinueerd op grond van een omgevingsplan voor een periode van vijf jaar, om zijn werking te behouden met nog eens vijf jaar kan/moet worden verlengd. Dit is een bevoegdheid van de gemeenteraad. Wanneer het voorkeursrecht niet wordt verlengd, vervalt het voorkeursrecht van rechtswege. De Omgevingswet schrijft niet voor hoe belanghebbenden moeten worden geïnformeerd bij een verlenging, maar bij vestigen is volgens de parlementaire geschiedenis bepaald: 'In overeenstemming met de uitgangspunten van de Omgevingswet wordt voor de bekendmaking en mededeling van de voorkeursrechtbeschikking aangesloten bij de regeling in de Awb. De beschikking wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking van de beschikking aan de in het besluit vermelde eigenaren en beperkt gerechtigden.'¹ Het lijkt logisch om daar als gemeente in het geval van een verlengingsbesluit bij aan te sluiten.

De wet schrijft ook niet voor, anders dan bij het vestigen van een voorkeursrecht, dat een verlengingsbesluit moet worden

ingeschreven bij het Kadaster. Wij adviseren gemeenten (al is het maar voor de zekerheid) dat wel te doen. Het lijken ons twee puntjes die te zijner tijd in orde kunnen worden gemaakt bij reparatiewetgeving.

Onteigenen

Bij onteigenen zijn wij nog niet bekend met onteigeningsbeschikkingen op basis van de Omgevingswet. Dit komt ook omdat alles op alles is gezet om vlak voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024, waar mogelijk nog besluiten te nemen op basis van de Onteigeningswet, zodat we op basis van overgangsrecht nog geruime tijd met onteigening ‘oude stijl’ te maken hebben.

Inmiddels is opgericht Het Kenniscentrum Onteigeningen voor Over-

heden, te vinden bij het Informatiepunt Leefomgeving, iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/. Het centrum (lees Rijkswaterstaat) stelt alle informatie over onteigenen onder de Omgevingswet beschikbaar. Het kenniscentrum heeft ook een Praktijkgids Onteigenen voor Overheden gepubliceerd, met voorbeelden van alle documenten nodig voor het voeren van een onteigeningsprocedure. Wij denken dat dit zal voorzien in een behoefte van de praktijk. Mooi dat de door de Kroon (Corporate Dienst Rijkswaterstaat) onder het oude regime opgedane onteigeningskennis zo behouden wordt.

Ad 4. Didam en gebiedsontwikkeling

De casus en problematiek van het *Didam*-arrest

(ECLI:NL:HR:2021:1778) is elders voldoende beschreven, dat hoeft hier niet te worden herhaald. Volstaan wordt met de constatering dat de jurisprudentie op basis van *Didam* ruimte biedt voor onderbouwde een-op-een-transacties tussen gemeenten en ontwikkelaars, als dat nodig is om een gewenste gebiedsontwikkeling te realiseren (ECLI:NL:HR:2021:1778; ECLI:NL:RBROT:2022:7887).

Tot zover deze rubriek voor nu, in een volgende aflevering zullen wij ingaan op jurisprudentie rond *Versnipperd Grondeigendom* en de relatie tussen onteigening en nadeelcompensatie.

1. *Kamerstukken II* 2018/19, 35133, nr. 3, par. 5.3.6.