

Overzicht consultatiereacties op de consultatieversie van het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet

In de periode van 1 juli 2016 tot 16 september 2016 heeft de internetconsultatie van dit wetsvoorstel plaatsgevonden. Er zijn reacties ontvangen van burgers, bedrijven, medeoverheden, advocaten, deskundigen en het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en andere belangenorganisaties.

Deze reacties hebben geleid tot aanpassingen en verduidelijkingen in het wetsvoorstel, zowel in de wettekst, de artikelsgewijze toelichting als de algemene toelichting. Onderstaan wordt per instrument ingegaan op de hoofdpunten van de inbreng en de wijze van verwerking.

Voorkeursrecht

Delegatie of mandaat van de bevoegdheid tot intrekking

Een aantal gemeenten en de VNG hebben gevraagd of de bevoegdheid tot intrekking van een voorkeursrecht van de gemeenteraad kan worden gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders. De aard van de bevoegdheid tot intrekking van een voorkeursrechtbeschikking is niet zodanig dat deze zich verzet tegen mandatering. Om ervoor te zorgen dat het besluit wordt genomen op naam van het oorspronkelijke bevoegde orgaan en deze de bevoegdheid ook zelf kan blijven uitoefenen, heeft mandatering de voorkeur boven delegatie. In de memorie van toelichting is dit nader onderbouwd.

Inwerkingtreding

Een aantal partijen vindt het niet (langer) logisch om de inwerkingtreding van een voorkeursrechtbeschikking te koppelen aan het moment van publicatie in de Staatscourant; dit zou gekoppeld moeten worden aan het moment van registratie in het aangewezen register. Mede naar aanleiding van de inbreng van deze partijen wordt om deze duidelijkheid te bereiken in het wetsvoorstel het ingaan van het voorkeursrecht verbonden aan de registratie van de voorkeursrechtbeschikking.

Kenbaarheid

Mede naar aanleiding van de consultatiereacties heeft een bezinning plaatsgevonden op de keuze voor het register waarin voorkeursrechten moeten worden opgenomen. Vanwege de privaatrechtelijke effecten van een voorkeursrecht en het daarmee samenhangende belang van een goede kenbaarheid voor alle betrokkenen in het vastgoedverkeer, en om recht te doen aan de toezegging aan de Tweede Kamer, is in het wetsvoorstel opgenomen dat voorkeursrechtbeschikkingen worden geregistreerd in de openbare registers en worden ontsloten via de basisregistratie Kadaster. Daarbij is in het wetsvoorstel voor alle handelingen die gevolgen hebben voor de overdraagbaarheid van de eigendom van een onroerende zaak een verplichting tot registratie of doorhaling opgenomen.

Uitzondering op de aanbiedingsplicht in geval van zelfrealisatie

Het wetsvoorstel bevat een nieuwe uitzondering op de aanbiedingsplicht voor de situatie waarin een eigenaar aantoonbaar zelf bereid en in staat te zijn om de nieuwe functie te verwezenlijken (al dan niet door een samenwerking met derden), overeenkomstig de eisen die het plan daaraan stelt. Met behulp van de consultatiereacties is deze nieuwe uitzondering verder aangescherpt.

Onteigening

Positie van de eigenaar en rechthebbenden

Een groot aantal partijen heeft, veelal onder verwijzing naar de motie van de leden Veldman en Ronnes¹, aangegeven dat de positie en de bescherming van de eigenaar verslechtert ten opzichte

¹ Kamerstukken II 2015/16, 29383, nr. 261 (motie Veldman/Ronnes).

van de regeling in de Onteigeningswet, met name als gevolg van de keuze voor beroep bij de bestuursrechter tegen de onteigeningsbeschikking.

Ook voor de regering is het evident dat de positie van de eigenaar en de overige rechthebbenden niet mag verslechteren als gevolg van de nieuwe regeling. Het wetsvoorstel gaat onverminderd uit van dezelfde waarborgen die het huidige onteigeningsrecht bevat, bijvoorbeeld wat betreft het verplichte voorafgaande minnelijke overleg, de onteigeningscriteria, de mogelijkheid om een onteigeningsbeschikking door een rechter te laten toetsen en de volledige en vooraf verzekerde schadeloosstelling. Ten opzichte van de consultatieversie heeft de regering bovendien de regeling zo versterkt dat de bestuursrechter bij alle onteigeningen betrokken zal zijn.²

Met de toevoeging van een bekrachtigingsprocedure, waarin de bestuursrechter door het bestuursorgaan moet worden verzocht om de onteigeningsbeschikking te bekrachtigen, wordt gewaarborgd dat het geheel uitgesloten is dat een onteigening plaats kan hebben zonder dat een rechter zich heeft uitgesproken over de onteigening.

Gegeven de keuze voor rechterlijke betrokkenheid bij alle onteigeningen, ziet de regering aanleiding om de adviescommissie niet meer op te nemen in het wetsvoorstel. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan een groot aantal consultatiereacties.

Besluitvorming door het bestuursorgaan dat het aangaat

De voorgestelde regeling legt de bevoegdheid om te besluiten over onteigening neer bij het bestuursorgaan zelf (gemeenteraad, algemeen bestuur van het waterschap, provinciale staten en de verantwoordelijke minister) en niet langer bij de Kroon. Onder andere de VNG en het IPO spreken zich hierover positief uit. Een aantal andere partijen vreest dat er niet langer sprake is van onafhankelijke besluitvorming, doordat de besluitvorming over de onteigening komt te liggen bij dezelfde overheid die ook besluit over het omgevingsplan, projectbesluit of de omgevingsvergunning waarvoor oteigend wordt.

Met de keuze om het bestuursorgaan dat het aangaat de bevoegdheid te geven om tot onteigening te kunnen besluiten, wordt aangesloten bij het uitgangspunt van de Omgevingswet dat alle overheidslagen de beschikking krijgen over de instrumenten die nodig zijn om omgevingsbeleid tot uitvoering te kunnen brengen. De regering verwacht daarbij niet dat de bestuursorganen die de bevoegdheid om te oteigenen zullen krijgen deze zullen misbruiken om op grote schaal gronden te verwerven. Het 'ultimum remedium'-karakter van de oteigening staat daaraan in de weg.

Doorlooptijd van de oteigening

Veel partijen vrezen dat de voorgestelde regeling tot langere doorlooptijden zal leiden, en daarmee tot vertraging voor projecten. Veel partijen pleiten voor beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State om de procedure van oteigening te versnellen. Uit een analyse van de doorlooptijden in de huidige en voorgestelde regeling volgt dat de doorlooptijd van de voorgestelde regeling korter is dan de gemiddelde doorlooptijd onder de huidige regeling. Deze analyse is in de memorie van toelichting opgenomen.

De keuze voor beroep in twee instanties is in lijn met de hoofdregel van de Awb dat rechtsbescherming in twee instanties plaats heeft. Met de keuze voor een beroep in twee instanties wordt ook uitvoering gegeven aan de motie van de leden Veldman en Ronnes die de regering verzoekt om te borgen dat onder de toekomstige regelgeving omtrent oteigening de positie en bescherming van de eigenaar op zijn minst gelijkwaardig blijven aan de huidige situatie en waar mogelijk zelfs verstevigd worden.

12.2.3 Inrichten landelijk gebied

Inrichtingsinstrumentarium

Enkele partijen wijzen erop dat de integratie van de verschillende wettelijke instrumenten in de

² Kamerstukken II 2016/17, 33118, nr. 84 (brief over rechterlijke betrokkenheid bij alle oteigeningen).

Omgevingswet niet leidt tot versnelling van landinrichtingsprocessen. Een aantal partijen vindt het niet wenselijk dat het inrichtingsplan uit de Wilg wordt opgesplitst in een inrichtingsprogramma en inrichtingsbesluit.

Een belangrijke stap in het vereenvoudigen van het omgevingsrecht is de keuze voor een beperkt aantal instrumenten, met elk een helder onderscheiden beleidsmatige of juridische functie. Voor de inrichting van het landelijk gebied brengt deze keuze mee dat het huidige landinrichtingsplan overgaat in twee instrumenten die passen binnen het stelsel van de Omgevingswet: het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit. Dit is nodig omdat deze wet een heldere scheiding aanbrengt tussen beleid en normstelling, terwijl het landinrichtingsplan juist een hybride karakter heeft.

Versnelling van besluitvorming ten opzichte van de huidige wetgeving is niet het primaire doel van dit wetsvoorstel. Aan de randvoorwaarden dat een zorgvuldige belangenafweging wordt gemaakt en aan burgers en bedrijven adequate rechtsbescherming wordt geboden, komt meer gewicht toe. Om tegemoet te komen aan consultatiereacties wordt in het wetsvoorstel wel voorgeschreven dat gedeputeerde staten het inrichtingsprogramma en het inrichtingsbesluit gelijktijdig vaststellen. Met gelijktijdige vaststelling wordt de samenhang tussen deze instrumenten geborgd en zal niet of nauwelijks vertraging optreden.

Kavelruil

Reikwijdte van de regeling voor kavelruil

Uit de internetconsultatie blijkt dat kavelruil voorziet in de behoefte aan een middel waarmee bewoners en bedrijven hun omgeving zelf kunnen inrichten. De uitbreiding van de kavelruilregeling naar het stedelijk gebied kan op instemming rekenen. Zowel het bedrijfsleven als het notariaat signaleren dat binnenstedelijke herontwikkeling met de huidige regelingen van het BW een ingewikkelde en kostbare onderneming is. Door het vrijwillige karakter en de relatief eenvoudige procedure van kavelruil zal het voor eigenaren in het stedelijk gebied makkelijker worden om vernieuwingsplannen uit te voeren.

De consultatiereacties zijn aanleiding geweest om de regelingen voor kavelruil in het landelijk en het stedelijk gebied in het wetsvoorstel samen te voegen tot een uniforme regeling voor kavelruil die overal toepasbaar is. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat onroerende zaken in het landelijk en stedelijk gebied in één kavelruil worden betrokken. In een afzonderlijke bepaling is geregeld wanneer een kavelruil kwalificeert als kavelruil landelijk gebied, waarmee de bestaande praktijk van kavelruil in het landelijk gebied ongewijzigd kan worden voortgezet. Dat is van belang vanwege de beleidsmatige en fiscale kenmerken daarvan.

Afdwingbare herverkaveling

Volgens verschillende partijen heeft kavelruil in het stedelijk gebied alleen kans van slagen als een regeling voor af te dwingen stedelijke herverkaveling beschikbaar is als 'stok achter de deur'. In de visie van de regering bestaat vooral behoefte aan een wettelijk middel waarmee eigenaren hun initiatieven op eigen kracht kunnen verwezenlijken en past goed bij de voorkeur van een toenemend aantal gemeenten voor faciliterend grondbeleid. De verruiming van de regeling voor kavelruil is bedoeld om het ook in het stedelijk gebied makkelijker te maken om grond en gebouwen te ruilen en daarbij extra zekerheden te bieden. Afdwingbare herverkaveling is niet minder ingrijpend dan onteigening. Zowel bij afdwingbare herverkaveling als bij onteigening verliezen eigenaren hun huidige eigendommen. Bij afdwingbare herverkaveling ontvangen eigenaren in ruil vastgoed van gelijke aard en hoedanigheid, bij onteigening een volledige schadeloosstelling.

Vrijstelling van overdrachtsbelasting

Volgens verschillende partijen heeft kavelruil in het stedelijk gebied alleen kans van slagen als ook financiële prikkels beschikbaar zijn. Zij hebben gevraagd om een vrijstelling van de overdrachtsbelasting voor kavelruil in het stedelijk gebied.

De regering merkt hierover op dat een vrijstelling van overdrachtsbelasting buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt.

Kostenverhaal

De consultatiereacties richten zich vooral op het loslaten van de verplichte macroaftopping, de verdeelsleutel en de contractsvrijheid.

Rekensystematiek

In de kern houdt het wetsvoorstel in dat in de regeling niet langer de rekensystematiek is vastgelegd, hetgeen in de Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet wel het geval is. In dit wetsvoorstel is wel vastgelegd 'wat' gemeenten moeten doen, maar niet 'hoe'. Om die reden blijft het mogelijk om met de invulling daarvan de huidige systematiek toe te blijven passen. Dit is in de memorie van toelichting benadrukt. Samen met betrokken stakeholders zullen concrete voorbeelden worden ontwikkeld hoe het kostenverhaal er dan kan gaan uitzien (zie hierna onder verdeelsleutels).

Macroaftopping

In het wetsvoorstel is het doel van de macroaftopping vastgelegd, namelijk dat niet meer kosten verhaald kunnen worden dan er opbrengsten zijn. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan diverse opmerkingen in consultatiereacties. Hiermee wordt de individuele bijdrage gemaximeerd. Hoe aan die verplichting wordt vormgegeven wordt overgelaten aan gemeentebesturen.

Verdeelsleutels

Anders dan in de consultatieversie worden in het wetsvoorstel niet langer verdeelsleutels vastgelegd. In plaats daarvan wordt vastgelegd dat de kosten verdeeld moeten worden. Enerzijds is die keus gemaakt omdat dit meer beleidsvrijheid geeft voor gemeenten en daarmee beter aansluit bij de doelen van de Omgevingswet. Anderzijds is gebleken dat een verdeling op basis van profijt onduidelijkheden in de praktijk met zich mee kan brengen. Samen met de VNG en andere stakeholders worden verdeelsleutels ontwikkeld voor concrete voorbeelden hoe het kostenverhaal er dan kan gaan uitzien.

Bijdrage ruimtelijke ontwikkeling

Het IPO plaatst kanttekeningen bij het vervallen – door de vaststelling van de Omgevingswet – van de huidige wettelijke regelingen die het mogelijk maken overeenkomsten te sluiten over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. De regering acht het wenselijk dat provinciebesturen de huidige uitvoeringspraktijk kunnen blijven voortzetten en wil tegemoetkomen aan de wens van het IPO en provincies om te voorzien in een wettelijke regeling voor financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen. Het gaat hierbij echter niet om een regeling voor kostenverhaal, maar om een regeling ter compensatie van de aantasting van bepaalde waarden, zoals landschappelijke waarden, als gevolg van een initiatief. Daarom wordt een apart traject gevolgd om, in afstemming met betrokken partijen, uit te werken op welke wijze een wettelijke regeling voor financiële bijdrage bij ruimtelijke ontwikkelingen kan worden vormgegeven en kan worden geïntegreerd in de Omgevingswet.

Publiekrechtelijke regeling als leidraad voor overeenkomsten

Diverse partijen hebben kritiek geleverd op de overweging in de memorie van toelichting bij de consultatieversie dat de publiekrechtelijke regeling als leidraad voor de overeenkomst dient, omdat hiermee de contractsvrijheid (te) veel beperkt zou worden. Dit was niet beoogd. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast en verduidelijkt, zodat beter zichtbaar is dat de situatie onder de voorgestelde regeling in zoverre niet anders zal zijn dan de situatie onder de Wro. Het blijft mogelijk om via het vrijwillige privaatrechtelijke spoor in het algemeen verdergaande afspraken te maken dan via het publiekrechtelijke spoor mogelijk is.

Faseren van kostenverhaal

In de huidige Omgevingswet wordt de mogelijkheid geboden om het kostenverhaal door te schuiven naar het moment van realisatie. In de consultatieversie was die mogelijkheid vervallen. Om tegemoet te komen aan consultatiereacties is in het wetsvoorstel deze mogelijkheid weer toegevoegd, waarbij ter bescherming van de eigenaren extra materiële waarborgen zijn toegevoegd. Hiermee wordt de mogelijkheid om tot een overeenkomst tussen gemeenten en initiatiefnemers te komen ten opzichte van de consultatieversie verruimd.