

Reactie op Internetconsultatie

Auteur(s) : Team Grond – Gemeente Apeldoorn

Datum : 15 juli 2016

Aanleiding

De ontwerp-Aanvullingswet grondeigendom en het Concept Omgevingsbesluit Kostenverhaal is vanaf 1 juli 2016 ter visie gelegd via een internetconsultatie. In deze notitie treft u de reactie vanuit de gemeente Apeldoorn aan. Het betreft een reactie op de volgende onderdelen:

1A. Aanvullingswet Grondeigendom (Kostenverhaal)

Het wetsvoorstel bevat aanvullingen en wijzigingen van de Omgevingswet. Deze nieuwe regels worden dus onderdeel van de Omgevingswet. Zowel in de AMvB's, als in de Aanvullingswet grondeigendom is een regeling over kostenverhaal opgenomen. De regeling in het Omgevingsbesluit is een uitwerking van hoofdstuk 12 van de Omgevingswet, zoals gepubliceerd in het Staatsblad 2016, 156. De regeling in de Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet bevat een aanpassing van dit hoofdstuk van de Omgevingswet (en zal de omgevingswet op dit onderdeel vervangen) De consultatie verloopt eveneens via het internetportaal https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_grondeigendom

1B. Aanvullingswet Grondeigendom (WVG, Onteigening, Kavelruil, landelijk en stedelijk gebied):

Begin juli is de consultatie van het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet grondeigendom gestart. De consultatie verloopt via het internetportaal

https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_grondeigendom

2. Ontwerp Omgevingsbesluit (AMvB Kostenverhaal):

Een deel van de regeling voor het kostenverhaal is in het Omgevingsbesluit (een AMvB bij de Omgevingswet) geregeld. Dit Omgevingsbesluit (Ob) ligt ter consultatie voor. Het bestand is terug te vinden op: <http://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/consultatie-amvbs-omgevingswet> Er zijn 4 concept Amvb's. De bepalingen over kostenverhaal staan in het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Amvb 2) - Hoofdstuk 6. Kostenverhaal https://www.internetconsultatie.nl/omgevingswet_omgevingsbesluit

Planning en proces

Formele consultaties eindigen op 16 september 2016. Op 31 augustus zal er een informatieve bijeenkomst zijn tijdens welke de verschillende onderwerpen van de Aanvullingswet grond eigendom worden toegelicht en besproken. Deze bijeenkomst wordt georganiseerd door I&M. Reactie richting de VNG wordt verwacht vóór 12 augustus 2016 via omgevingswet@vng.nl onder vermelding van "Inbreng VNG-reactie Aanvullingswet grondeigendom"

Belang

In de aanvullingswet grondeigendom en het Cob zijn de algemene en procedurele bepalingen ter uitwerking van de verschillende 'grondbeleidsinstrumenten' van de wet opgenomen. In de ruimtelijke opgave zijn diverse ontwikkelingen waarneembaar die voor de nieuwe OW van belang zijn, het betreft:

- Een verschuiving van actief naar faciliterend grondbeleid (géén eigen grondposities gemeenten);
- Van ontwikkeling grote uitleggebieden naar kleinschalige binnenstedelijke ontwikkelingen;
- Van grootschalige naar kleinschalige en organische ontwikkelingen (met onduidelijk eindbeeld);
- Van nieuwbouw naar herontwikkeling en hergebruik van het bestaande (Transformatieopgave);
- De wens om naar een eenvoudiger kostenverhaal methodiek te komen.

Centrale Vraagstellingen

- Kostenverhaal: Is het mogelijk om met de nu ter consultatie voorliggende Aanvullingswet Grondeigendom en het Concept OmgevingsBesluit het verhalen van kosten op particuliere initiatiefnemers bij bouwplanontwikkeling *goed, volledig, en eenvoudig* uit te voeren?
- Grondbeleidsinstrumentarium: Is het met de wetswijzigingen in het Voorkeursrecht, de Onteigening en het nieuwe instrument Vrijwillige Kavelruil mogelijk om vanuit een gemeentelijke positie regie over de ruimtelijke ontwikkeling te voeren, zowel vanuit een actieve als uit een facilitaire ontwikkelrol?
 - bovenstaand beschreven ontwikkelingen in de ruimtelijke opgave zijn hierbij van belang

Reactie gemeente Apeldoorn

- | |
|---|
| <p>1A. Aanvullingswet Grondeigendom (Kostenverhaal)</p> <p>2. Ontwerp Omgevingsbesluit (AMvB Kostenverhaal)</p> |
|---|

Kostenverhaal - Algemeen

- De Gemeente Apeldoorn onderschrijft de wens om het kostenverhaal binnen de wet eenvoudiger te maken en om deze beter passend te maken voor nieuwe ontwikkelingsopgaven zoals uitnodigingsplanologie en globale omgevingsplannen. Wij hebben echter twijfels of de nu ter consultatie voorliggende documenten juist voor organische ontwikkelingen en globale omgevingsplannen de juiste instrumenten biedt.
- De keuze om de term grondexploitatie te vervangen door 'kosten die gemaakt zijn voor werken, werkzaamheden en maatregelen' alsmede het schrappen van locatie-eisen begrijpen wij. De nu voorliggende regeling ziet daarmee alleen toe op het verhalen van kosten op particuliere eigenaren. Essentieel punt is dat dit kostenverhaal, goed, volledig en eenvoudig uitgevoerd moet kunnen worden.

Kostenverhaalsplichtige activiteiten

OB Art 6.1 / Toelichting + OB Art 6.2

- T.o.v. de bestaande bouwplanopsomming (6.2.1 Bro) wordt er één categorie toegevoegd: d (bouw van gebouwen geen hoofdgebouwen zijnde). Kernvraag dient steeds te zijn: in welke situaties is het van belang dat de gemeente kan beschikken over een instrumentarium van kostenverhaal. Deze uitbreiding is in het belang van gemeenten. Wat lid f betreft is het wellicht een aanvulling om meerdere functies aan de huidige opsomming toe te voegen. Het is denkbaar dat gebouwen voor een ander doel dan bedrijf, worden omgebouwd tot bedrijfsruimte. Voor zover daar vergunning voor bouwen voor nodig is, zou daar onzes inziens ook een betalingsplicht voor moeten gelden, net als voor andere verbouwingen in lid f. De functies zijn nu beperkt tot wat hier is benoemd. Maar dit is niet volledig. Zo kan ook verbouwd worden voor bijvoorbeeld Leisure of bedrijven. Verzoek is dit uit te breiden met dergelijke functies.
- De definitie van "bouwplan" mag naar ons inzicht ruimer worden geformuleerd, artikel 6.2.1. Bro. Doel van het hele hoofdstuk 6.4 wro is verhaal van gemeentelijke (werkelijke) kosten. Wij hebben bijvoorbeeld te maken gehad met aanpassingen van het spoor door NS, waarbij sprake is van aanpassingen van gemeentelijke infrastructuur en ambtelijke uren en discussie ontstaat over het feit dat hier geen sprake is van een bouwplan. Wij kunnen ons daarom iets vergelijkbaars voorstellen bij uitbreiding/realisatie van golfterreinen / sportvelden, begraafplaatsen, pretparken(?). Geen sprake van een woning of een hoofdgebouw, toch gemeentelijke kosten.

Verruiming van de mogelijkheid om af te zien van kostenverhaal

OW Art 13.11 lid 3 / Toelichting + OB Art 6.2

- Een belangrijke afwijking met de huidige regeling is de verruimde mogelijkheid om af te zien van kostenverhaal. Op de eerste lijkt de tekst in de Aanvullingswet, de toelichting hierop en het ontwerp Omgevingsbesluit niet eenduidig op dit punt en op meerdere gedachten te hinken. Zo wordt er in de toelichting op het wetsvoorstel beschreven dat "het goed voorstelbaar is dat een gemeenteraad kan besluiten om de kosten voor de aanleg van publieke werken gedeeltelijk niet te verhalen op de initiatiefnemers, maar om deze te betalen uit de algemene middelen, om zo initiatieven te stimuleren". In art 6.2 van het omgevingsbesluit worden hier echter een drietal mogelijkheden voor opgesomd. Juist in artikel 6.2 lid a wordt beschreven dat het een mogelijkheid is om af te zien als er geen verhaalbare kosten zijn, die zijn toe te rekenen tot de zogenaamde 'publieke voorzieningen' (infra, sloopkosten,

- nutvoorzieningen, etc.). Bij deze keuze resteren voor de gemeenteraad de plankosten als mogelijke kostenpost om af te zien. → Vraag is dan ook of wij iets over het hoofd zien met deze bepalingen?
- Mocht het toch zo zijn dat de gemeenteraad de mogelijkheid heeft om kosten voor publieke werken buiten het kostenverhaal te houden dan brengt dit veel risico's met zich mee (rechtsongelijkheid, oneerlijke concurrentie). Dit wordt nog nader uitgewerkt, maar juist met een dergelijke regeling is het van belang dat de uitwerking er vroegtijdig is en er voldoende mogelijkheid is hierop te reageren. Bij de voorgenomen inhoud van de uitvoeringsbepaling staat hierover wel wat opgenomen, maar vaag. De gemeenteraad kan projecten aanwijzen waar geen of minder kostenverhaal wordt toegepast. Zij moet voorwaarden gaan opstellen. Lijkt arbitrair en kan leiden tot sterk wisselende regelgeving op het terrein van kostenverhaal per gemeente. Oneigenlijke concurrentie wordt hiermee niet voorkomen maar juist versterkt. Een verdienste van de huidige regelgeving is juist de eenduidigheid. Eigenaren of toekomstige eigenaren kunnen gemeenten niet of nauwelijks tegen elkaar uitspelen. Met de nieuwe beoogde regelgeving kan dit wel. Dit bemoeilijkt de onderhandelingspositie bij het komen tot anterieure contracten.
 - Een ander essentieel punt bij dit artikel is de vraag hoe een gemeente een (bouw)activiteit kan 'subsidiëren' zonder dat dit een vorm van ongeoorloofde staatssteun betreft. Hierover wordt in de toelichting van de aanvullingswet onder 8.5 eenvoudig gesteld dat bij het afzien van kostenverhaal steeds moet worden bezien of dit past binnen de kaders van staatssteunregels. Dit is voor gemeenten zo'n onzekere factor dat wij verwachtten dat met deze bepaling nooit voor deze optie gekozen zal worden.

Bepaling verschuldigde geldsom (Verdeelsleutel Kostenverhaal)

OW Art 13.14 / Toelichting + OB Art 6.4 lid 1

- Er worden twee rekenregels geïntroduceerd. De huidige (met name bedoeld voor eindbeeldplannen en als omslachtig en ingewikkeld omschreven) waarbij de kosten verdeeld worden naar rato van de opbrengsten van de activiteit of samenstel van activiteiten blijft van kracht (sterkste schouders dragen de zwaarste lasten). Het is goed dat deze mogelijk behouden blijft.
- In de toelichting wordt beschreven dat bij globale en flexibele planvormen (organische ontwikkeling) bij het ontbreken van concreet programma het niet goed mogelijk is om de kosten te verdelen naar rato van opbrengstpotentie. Daarom wordt gemeenten de vrijheid geboden om zelf een rekenregel in het Omgevingsplan te introduceren. Mits deze goed onderbouwd wordt. Bij deze 'tweede rekenregel' kan dan bijvoorbeeld uitgegaan worden van het profijt dat een ontwikkeling heeft van een voorziening. Bijvoorbeeld een bedrag per m2 bvo of een bedrag per parkeerplaats. De wet spreekt over de traditionele particuliere ontwikkelingen en organische gebiedsontwikkelingen. In feite hebben wij op dit moment op diverse plekken te maken met de transformatie van bestaande gebouwen. Het zou naar ons inzicht heel goed zijn als de wetgever een duidelijker handreiking geeft voor de rekenregels bij kostenverhaal en meer aandacht besteed aan andersoortige gebiedsontwikkelingen als transformatie van bestaand vastgoed.
- Het is naar ons inzicht goed dat door het opnemen van de verdeelsleutel in het omgevingsplan (met rechtsbescherming voor belanghebbenden) dat initiatiefnemers al vroeg inzicht krijgen in het kostenverhaal voor de ontwikkeling. Zoals eerder aangegeven is het goed dat de bestaande rekenregel gehandhaafd blijft, wel vragen wij ons af of deze nog gebruikt gaat worden wanneer gemeenten de mogelijkheid gaan krijgen om hiervan af te wijken.
- Wij zien echter ook nadelen. Zo is dat kans groot dat er een versnipperd kostenverhaal gaat ontstaan. De mogelijkheid bestaat dat gemeenten aan elke ontwikkeling sec een bedrag wordt gehangen en hiervoor werken worden gerealiseerd. Krijgen we dan juist niet meer te maken met 'Cherry picking', versnipperde ontwikkeling, minder ruimtelijke samenhang? Ook vragen wij ons af hoe de omslag is te berekenen wanneer je niet weet hoeveel ontwikkelingen er plaats gaan vinden? Bijvoorbeeld een wegconstructie van € 100.000 omgeslagen over 20.000 m2 bvo is een hoger bedrag per m2 bvo dan wanneer er 40.000 m2 bvo (her-)ontwikkeld wordt. Dit 'probleem' van het niet exact weten welke ontwikkelingen er zullen komen wordt met de mogelijkheid van een nieuwe rekenregel naar ons inzicht niet opgelost.
- Met deze nieuwe rekenregel bestaat de kans dat aan één van de basisprincipes van het kostenverhaal voorbij wordt gegaan, namelijk, dat er nooit meer kosten verhaald kunnen worden dan dat er opbrengstpotentie in de ontwikkeling zit (Macroaftopping, zie volgende punt).

Macroaftopping

OW Art 13.14 / Toelichting + OB Art 6.4 lid 2

- In de toelichting van de OW (pagina 72) staat dat het verplicht toepassen van de macroaftopping een belemmering kan zijn voor organische gebiedsontwikkeling en globale omgevingsplannen. Het voorstel is dan ook om deze verplichting los te laten. Het toepassen ervan blijft echter wel mogelijk.
- Volgens ons sluiten artikelen in de OW en het OB op dit punt niet op elkaar aan. In de toelichting staat dat macroaftopping losgelaten kan worden. In het OB staat in art 6.4 lid 2 echter dat "als het bedrag van de te verhalen kosten, verminderd met de door het bevoegd gezag ontvangen of te ontvangen bijdragen van derden hoger is dan de opbrengsten van gronden, kan het bevoegd gezag die kosten slechts verhalen tot maximaal het bedrag van die opbrengsten. Naar ons inzicht raakt dit nu juist het begrip macroaftopping (niet meer kosten verhalen dan dat er opbrengstpotentie in de ontwikkeling zit)
- Volgens ons is het loslaten van deze toets (ook als zou deze globaal zijn i.v.m. organische ontwikkeling, onwenselijk). Juist door het loslaten ontstaat rechtsongelijkheid. Je krijgt dan situaties waarin meer wordt betaald door de initiatiefnemer dan dat er aan opbrengsten zijn. Dit is een stap terug en heeft zelfs 'betaalplanologie' in zich. Daarnaast kan het er voor zorgen dat minder renderende bestemmingen nog onaantrekkelijker worden.

Gebiedsoverstijgend Kostenverhaal

OW Toelichting 8.6

- In de toelichting staat dat er geen onderscheid meer gemaakt wordt tussen binnenplanse en gebiedsoverstijgende kosten. Voor beide geldt de kostensoortenlijst, als het exploitatiegebied daar ten dele profijt van heeft, mits de kosten naar evenredigheid worden toebedeeld en de kosten toerekenbaar zijn aan dat gebied. In de grondbeleidsbrief 25-11-2015 van I&M staat dat er in de huidige praktijk veel onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheid om gebiedsoverstijgende kosten te verhalen. Het Wetsvoorstel OW/OB zou het gebruik vereenvoudigen doordat de drie regelingen (bovenwijks, bijdrage RO en bovenplanse verevening) teruggebracht zijn tot 1 regeling. Voor de uitwerking van dit instrument zou een handreiking opgesteld worden zodat het instrument effectiever ingezet kan worden.
- Vertrekpunt voor de uitwerking is, dat de OW er niet aan in de weg mag staan dat met het kostenverhaal van bovenwijkse voorzieningen hetzelfde mogelijk is als nu voor de drie verschillende kostenverhaalmogelijkheden (bovenplanse verevening, bijdrage ruimtelijke ontwikkeling en bovenwijkse voorzieningen).
- In het huidige kostenverhaal is het zo dat in het Anterieure spoor het gebiedsoverstijgende kostenverhaal de PPT criteria niet verplicht zijn. In het nu voorliggende OW en OB is dit wel het geval. Onze verwachting is dat juist deze keuze veel extra onderbouwing door onderzoek van gemeenten gaat verlangen en daarmee een onwerkbaar instrument. Deze keuze maakt daarom dat een concrete uitwerking in een handreiking alleen maar belangrijker. Een belangrijk uitgangspunt voor ons (en gemeenten is onze inschatting) is dat is om gebiedsoverstijgend kostenverhaal op systeemniveau van de stad te hanteren in plaats van individueel bouwplanniveau. Dit om met name de beschreven onderzoekskosten te beperken en de uitvoering eenvoudig te houden.
- Een tweetal items zijn in dit opzicht van praktisch belang: a) de toepassing van ruimte-voor-ruimte-achtige regelingen (VAB- of FAB-constructies) en b) fondsbijdragen sociale woningbouw voor gevallen waarin initiatiefnemers niet willen/kunnen voldoen aan gemeentelijk beleid om (bijvoorbeeld) 30% van de te bouwen woningen in de sociale huursector te bouwen. Om dit beleid te kunnen realiseren moeten anderen dan compenseren. Dat komt dan bij gemeenten of corporaties terecht, maar die hebben dan voor een groter aandeel met de onrendabele top te maken. Vandaar een (fonds)bijdrage.
- Met de Omgevingswet kan dat niet meer, maar dit zou met de Aanvullingswet grondeigendom of de Invoeringswet Omgevingswet gerepareerd kunnen worden (of met één van de bijbehorende AMvB's).

Verhaalbare kostensoorten

OW Art 12.1 toelichting / OB Art 6.3 / Bijlage IV

- Toelichting OW 8.6. Het is positief dat er geen onderscheid meer gemaakt wordt tussen fysieke voorzieningen en bijkomende kosten.
- Het kostenverhaal is niet meer volledig. De optelsom van de kostensoorten in bijlage IV bij artikel 6.3 wijkt af van de huidige kostensoortenlijst. In de toelichting op het omgevingsbesluit worden voor een

aantal kostensoorten een verklaring opgenomen, waarom ze zijn vervallen en onder welke kostensoorten deze nu meegenomen kunnen worden.

- De kosten van het gemeentelijke apparaat (naast VTU) het huidige 6.2.4j zien wij niet meer terug. Naar ons inzicht moet in de bijlage IV bij artikel 6.3d 'kosten ambtelijk apparaat aan toegevoegd worden. Dit is namelijk onderdeel van de plankostenregeling (waarvan de toelichting en in de grondbeleidsbrief 25-11-2015 van I&M staat dat die wordt opgenomen in een ministeriële regeling).

Overig

- Op Pg 76 van de toelichting staat dat het onderscheid tussen anterieure en posterieure overeenkomsten vervalt, omdat uit het omgevingsplan blijkt wat de hoogte van de bijdrage is. Aanvullend hierover contracteren kan niet. Echter, een paar zinnen hierna staat dat de bijdrage wordt verzekerd via een overeenkomst of via regels in het omgevingsplan. In het omgevingsplan hoeven dus niet verplicht regels over de bijdrage worden opgenomen?

1B. Aanvullingswet Grondeigendom

(WVG):

Wet Voorkeursrecht Gemeenten

- Een voorkeursrechtbeschikking moet zorgvuldig worden voorbereid en deugdelijk worden gemotiveerd. Hierbij is het o.a. van belang dat de overheid niet meer risico aangaat dan de financiële situatie toelaat. Dit vereist een deugdelijke onderbouwing van de financiële uitvoerbaarheid van de beschikking. De vraag is: wat is een deugdelijke onderbouwing? In de meeste gevallen is er geen grondexploitatie op het moment dat er een voorkeursrecht wordt gevestigd. Op welke wijze moet de financiële uitvoerbaarheid aangetoond worden?
- De voorkeursbeschikking vervalt wanneer een eigenaar zijn grond te koop heeft aangeboden en het bevoegd gezag afziet van koop. Voorwaarden zijn, dat de voorkeursrechtbeschikking betrekking moet hebben op een omgevingsplan en pas nadat de termijn van vijf jaar is verlengd en de voorkeursrechtbeschikking moet zijn gegeven op basis van een concrete functie in een omgevingsplan. Wat is een concrete functie?
- De aanbiedingsplicht is niet van toepassing als de vervreemder aannemelijk maakt dat er gewichtige redenen zijn. Onder gewichtige redenen wordt in ieder geval begrepen een concrete en actuele mogelijkheid voor de vervreemder om een overeenkomst te sluiten gericht op het verwezenlijken van de in een omgevingsplan toegedeelde functie. Dit kan betekenen, dat de eigenaren van rendabele grond hun grond aan ontwikkelaars verkopen. De gemeente blijft dan de onrendabele grond zitten. Heeft het vestigen van een voorkeursrecht dan nog zin?
- In de toelichting staat, dat wanneer de prijsvaststellingsprocedure door toedoen van de eigenaar niet tot koop leidt, hij de grond wel kan vervreemden maar de voorkeursbeschikking wel blijft gelden. In de wettekst zie ik dat niet zo staan. Het lijkt me niet de bedoeling, dat als de eigenaar de procedure traineert, hij mag verkopen.
- Schadevergoeding kan – kort gezegd – aan de orde zijn als een voorlopige aanwijzing niet (tijdig) is verlengd. Dit gaat ver. Aan de andere kant: er zal geen sprake van schade zijn als de gemeente tegen een marktconforme prijs heeft aangekocht.