TU Delft

Delft University of Technology

Aanvullingswet grondeigendom: continuïteit ondanks de filosofie van de Omgevingswet

Korthals Altes, Willem

DOI
10.5553/RdW/138064242019040002006

Publication date
2019

Document Version
Final published version

Published in
Recht der Werkelijkheid

Citation (APA)
Korthals Altes, W. (2019). Aanvullingswet grondeigendom: continuïteit ondanks de filosofie van de Omgevingswet. *Recht der Werkelijkheid*, *40*(2), 71-75. https://doi.org/10.5553/RdW/138064242019040002006

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.

This work is downloaded from Delft University of Technology.
For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to a maximum of 10.

Green Open Access added to TU Delft Institutional Repository

'You share, we take care!' - Taverne project

https://www.openaccess.nl/en/you-share-we-take-care

Otherwise as indicated in the copyright section: the publisher is the copyright holder of this work and the author uses the Dutch legislation to make this work public.

Aanvullingswet grondeigendom: continuïteit ondanks de filosofie van de Omgevingswet

Willem Korthals Altes

1 Inleiding

De Omgevingswet is ontwikkeld in de crisis om als vervolg op de Crisis- en herstelwet vanuit een 'tabula rasa-opdracht'[1] te komen tot een nieuw stelsel van omgevingsrecht. In de crisis realiseerden marktpartijen vrijwel geen bouwprojecten. Als een marktpartij toch wilde investeren, zou het stelsel van omgevingsrecht hier geen beperkingen aan moeten opleggen, maar dit juist zo snel mogelijk moeten faciliteren. Vanuit deze context gaat de filosofie van Omgevingswet er niet van uit dat een overheid vanuit het publiek belang een bepaalde ontwikkeling voor elkaar wil krijgen, maar het gaat erom dat de wet een 'vorm van gebiedsontwikkeling' mogelijk maakt om 'initiatiefnemers te faciliteren die ondanks de crisis nog wel willen bouwen'.[2] Dit heeft invloed op de vormgeving van de Aanvullingswet grondeigendom.[3] In de Aanvullingswet grondeigendom zijn bestaande instrumenten (uit Onteigeningswet, Wet voorkeursrecht gemeenten, Wet inrichting landelijk gebied en Wet ruimtelijke ordening) opgenomen en aangepast aan de Omgevingswetsystematiek. Deze instrumenten zijn juist bedoeld om plannen en gebiedsontwikkeling met elkaar te verbinden. Het probleem is daarbij echter dat filosofie van de 'uitnodigingsplanologie' in de Omgevingswet niet goed aansluit bij een sturende overheid die er bijvoorbeeld voor wil zorgen dat voldoende betaalbare woningen worden gebouwd. Het omgevingsplan geeft niet meer een uitvoerbaar beeld van de te realiseren bestemmingen in de komende tien jaar, maar kan een onrealistisch langetermijn-toekomstbeeld bevatten. Een dergelijk omgevingsplan vormt een zwakke basis om in te grijpen in eigendomsrechten.

2 Uitnodigingsplanologie

In de opzet van de Wet ruimtelijke ordening legt de overheid de bestemming vast; voorwaarde daarbij is dat het realistisch is dat deze bestemming binnen tien jaar wordt verwezenlijkt. In de crisis echter stond het verwezenlijken van plannen op losse schroeven. De markt was geen betrouwbare uitvoerder van ruimtelijke plannen meer. Het was uiterst zeldzaam dat er ergens een initiatief was om tot ontwikkeling over te gaan. Initiatieven waren schaars en dienden gekoesterd te worden. De Omgevingswet zet de initiatiefnemer daarom op een voetstuk. Er is

1 *Kamerstukken II* 2009/10, 32123 XI, 16, Motie van het lid Pieper, 2009.
2 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962 3, Memorie van Toelichting Omgevingswet, p. 276.
3 *Kamerstukken II* 2018/19, 35133, 1-3, Aanvullingswet grondeigendom Omgevingswet.

Recht der Werkelijkheid 2019 (40) 2
doi: 10.5553/RdW/138064242019040002006

sprake van uitnodigingsplanologie: 'Niet van tevoren limitatief benoemen wat mag en wat niet, maar juist niets op voorhand uitsluiten.'[4]
De overheid dient alles in het werk te stellen om deze schaarse initiatieven te accommoderen. Plannen mogen opzij worden geschoven.[5] Het College van B&W kan bijvoorbeeld zonder instemming van de gemeenteraad afwijken van een omgevingsplan en de gemeenteraad heeft geen juridische mogelijkheden om hiervoor bindende kaders op te leggen aan het College.[6] Aan het omgevingsplan is ook niet meer de verplichting verbonden dat het realistisch is dit plan binnen tien jaar wordt verwezenlijkt.[7] Want bij 'uitnodigingsplanologie' past het niet 'dat in een omgevingsplan opgenomen functies binnen een bepaalde termijn daadwerkelijk moeten worden verwezenlijkt'.[8] Daarmee verliest het omgevingsplan aan realiteitswaarde.
Dit verlies aan realiteitswaarde zal naar verwachting consequenties moeten hebben voor de inzet van instrumenten in de Aanvullingswet grondeigendom. In de rechtsbescherming van grondeigenaren en andere belanghebbenden speelt de integrale afweging in het bestemmingsplan een belangrijke rol. Tijdens onteigeningsprocedures wordt bijvoorbeeld door de Kroon standaard verwezen naar de bestemmingsplanprocedure indien belanghebbenden opmerkingen hebben over de voorgenomen bestemming en het realiteitsgehalte daarvan.[9] Naar verwachting zal het lastiger worden om het omgevingsplan te gebruiken om aan te tonen dat verwezenlijking van het plan dringend noodzakelijk is en onteigening rechtvaardigt. Immers het omgevingsplan biedt 'geen zekerheid over de vraag of en op welk moment de nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden'.[10] De inzet van grondbeleidsinstrumenten om functies te realiseren vraagt daarom om extra argumentatie en afwegingen.
Een voorbeeld van spanningen tussen potentiele initiatiefnemers en publiek belang is de aanpak van de woningbouw. Veel overheden deinzen ervoor terug om top-down woningbouwprogramma's te bepalen en vervolgens stappen te nemen om ervoor te zorgen dat woningen ook echt gebouwd worden. Het vlot trekken van de woningbouw vraagt om realistische plannen waar de overheid initiatief stuurt.[11]

3 De Aanvullingswet grondeigendom

De Aanvullingswet grondeigendom is de laatste aanvullingswet die onderdeel uitmaakt van het wetgevingsprogramma rond de Omgevingswet. In deze aanvullingswet worden in hoofdzaak de volgende vier onderwerpen geregeld: onteige-

4 Harleman 2017.
5 Korthals Altes 2017.
6 Van Sandick 2016.
7 Van Angeren 2016.
8 Memorie van Toelichting Omgevingswet, p. 148.
9 Korthals Altes 2014.
10 Memorie van Toelichting Omgevingswet, p. 153.
11 Korthals Altes 2019.

Recht der Werkelijkheid 2019 (40) 2
doi: 10.5553/RdW/138064242019040002006

ning, kostenverhaal voor de aanleg van publieke voorzieningen, voorkeursrecht voor de overheid en kavelruil, waaronder kavelruil in landelijk gebied. Het betreft een terrein op het grensvlak tussen publiekrecht en privaatrecht. Publiekrecht legt in hoofdzaak publiekrechtelijke beperkingen op aan eigenaren van grond. Op het domein van de Omgevingswet gaat het echter om meer dan het opleggen van beperkingen, het gaat er ook om dat initiatief wordt genomen en dat initiatieven van grondeigenaren worden gecoördineerd. Gemeenten sluiten bijvoorbeeld overeenkomsten met grondeigenaren, waarin bijdragen aan kosten voor publieke voorzieningen of de minnelijke verwerving van de grond zijn geregeld. Bij het aangaan van de overeenkomsten anticiperen partijen op afdwingbare vormen van kostenverhaal of onteigening. De instrumenten in de Aanvullingswet grondeigendom werken daardoor niet alleen als ze daadwerkelijk gebruikt worden, maar ook omdat ze een kader stellen voor overeenkomsten tussen overheid en grondeigenaar. De instrumenten bepalen de uitkomst als er geen overeenkomst tot stand komt.

Onteigening is bijvoorbeeld vormgegeven als ultimum remedium. Als partijen er niet minnelijk uitkomen, biedt onteigening de mogelijkheid om impasses te doorbreken. In de oude regeling kende het proces stappen die doorlopen worden en die werden afgerond, waardoor het voor partijen steeds duidelijker werd dat het verwezenlijken van de bestemming onontkoombaar is. Er is ook een verplichting voor minnelijk overleg. In dit minnelijk overleg kunnen naast een schadeloosstelling in geld ook andere zaken, zoals een vervangende locatie, worden aangeboden. Veel partijen kiezen in dit overleg voor zo een aanbod en procederen niet door tot het einde.[12] Alhoewel in het nieuwe wetsvoorstel bepaalde stappen zijn veranderd – er is geen Koninklijk Besluit meer in het proces, het besluit tot onteigening door de onteigende overheid dient te worden bekrachtigd door de bestuursrechter – is er nog steeds sprake van een kaderstellende rol van de onteigening. Voorwaarde hiervoor is wel dat de overheid uiteindelijk bereid is tot onteigening. Deze kaderstellende rol kan versterkt worden als de overheid de verschillende stappen van de onteigeningsprocedure als agenda communiceert voor het maken van afspraken met grondeigenaren. Deze aanpak lijkt echter minder goed aan te sluiten bij de filosofie van de Omgevingswet. Overheden die individuele initiatiefnemers willen bedienen, zullen minder snel vanuit een publiek belang bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen willen verwezenlijken. Een omgevingsplan dat een uitnodiging vormt voor anderen om te komen met voorstellen (en waarbij is voorzien dat dan snel en gemakkelijk van het plan zal worden afgeweken) kan moeilijk worden ingebracht als onderbouwing dat onteigening dringend noodzakelijk is om dit plan te verwezenlijken.

Een ander terrein waar de wettelijke regeling als terugvaloptie functioneert als partijen er onderling niet uitkomen, is het kostenverhaal voor publieke voorzieningen. De kosten voor het bouw- en woonrijp maken van een locatie moeten sinds de herziening van de Wet ruimtelijke ordening van 2008 verplicht worden verhaald op ontwikkelende partijen. De praktijk is dat de meeste partijen niet afwachten tot de formele kostenverhaalsregeling die, zo nodig, bij het bestem-

12 Van Arnhem 2019.

mingsplan wordt vastgesteld, maar komen tot anterieure overeenkomsten waarin zij zich verbinden tot bijdragen. De ervaring leert dat de meeste partijen in een vroegtijdig stadium maatwerkafspraken willen maken met de gemeente en zich in deze afspraken ook willen vastleggen op bijdragen voor ruimtelijke ontwikkeling die niet allemaal afdwingbaar zijn in een later stadium. Ondanks dat de wetgever een zwalkend beleid heeft laten zien in allerlei vernieuwende regelingen op dit gebied die elk weer andere accenten legden,[13] biedt het wetsvoorstel een continuïteit van deze praktijk aan waarin overeenkomsten tussen partijen de basis voor kostenverhaal vormen en het wettelijk systeem als vangnet functioneert.[14] Ook hier biedt de wettelijke regeling de referentie voor het maken van maatwerkafspraken.

4 Discussie en conclusie

De grootste wijziging op het gebied van de relatie tussen omgevingsbeleid en grondeigendom in de Omgevingswet ligt op het gebied van de achterliggende filosofie. De Omgevingswet lijkt niet te zijn opgesteld om de overheid instrumenten te geven om een realistisch ruimtelijk toekomstbeeld te bereiken, maar de Omgevingswet is vooral bedoeld om initiatiefnemers te faciliteren in een context – de crisis waar deze wet een antwoord op is – waarin niets te sturen valt. Het probleem is dat bij initiatiefnemers het publiek niet altijd voorop staat.
Wettelijk instrumentarium als bestemmingplan en later het omgevingsplan biedt mogelijkheden om publiekrechtelijke beperkingen op te heffen die bouw in de weg staan. Marktpartijen zullen echter niet altijd bouwen als dat mag. Ze zullen dit vooral doen als dit past in hun bedrijfsstrategie. De huidige schaarste aan woningen zorgt ervoor dat de prijzen voor nieuwbouwwoningen hoog zijn. Maar weinig huishoudens kunnen deze woningprijzen betalen. Dit betekent dat de marktabsorptie van marktconforme woningen laag is. Er kunnen maar weinig woningen worden verkocht voor de huidige hoge prijzen, omdat relatief weinig huishoudens dit kunnen betalen.[15] Bouwvolume realiseren kan dan alleen door ook potentiële bewoners (kopers en huurders) aan te spreken voor wie de huidige woningprijzen te hoog zijn: dit betekent prijsverlaging. Initiatiefnemers zullen daarom terugdeinzen om te veel woningen op de markt te brengen. Er is geen goedkope bouwcapaciteit beschikbaar en verkoop zal alleen lukken indien de verwachte verkoopprijs van de grond wordt gedrukt. De overheid kan dit doorbreken door de regie te nemen en grondbeleidsinstrumenten te gebruiken om gecoördineerd ruimtelijke ontwikkeling voor elkaar te krijgen. Dit vraagt om een planmatige aanpak. De Omgevingswet en de daarbij behorende Aanvullingswet grondeigendom maken het nog steeds mogelijk om deze te volgen. Het wordt echter niet aanbevolen door de wetgever, die in een communicatiecampagne de nieuwe filosofie benadrukt. Het probleem is voorts dat het omgevingsplan, anders dan het bestemmingsplan, niet getoetst wordt op zijn uitvoerbaarheid. De uitvoerbaar-

13 Van den Brand 2018.
14 De Wolff 2019.
15 Letwin review 2018; Korthals Altes 2019.

Recht der Werkelijkheid 2019 (40) 2
doi: 10.5553/RdW/138064242019040002006

heid van het omgevingsplan staat niet meer juridisch vast en dat verzwakt de basis voor instrumenten uit de Aanvullingswet.
De praktijk leert dat veel partijen, conform de filosofie van de Omgevingswet, zullen wachten op initiatiefnemers; hetgeen betekent dat publieke opgaven niet zullen worden aangepakt. De Omgevingswet is gemaakt voor de crisis en niet voor de aanpak van de problemen die in de huidige tijd spelen.

Referenties

De Wolff, H.W., 'Grondexploitatie onder de Aanvullingswet grondeigendom', *Vastgoedrecht*, 2019-2, p. 42-47.

Harleman, E., *Omgevingswet uitgelicht: uitnodigingsplanologie*, www.omgevingsweb.nl/nieuws/omgevingswet-uitgelicht-uitnodigingsplanologie, geraadpleegd 17 oktober 2019.

Korthals Altes, W., 'Afwijkplanologie', *Rooilijn*, 50, 2017-1, p. 18-25.

Korthals Altes, W.K., 'Taking planning seriously: Compulsory purchase for urban planning in the Netherlands', in: *Cities: the international journal of urban policy and planning*, 41, 2014, Part A, December, 71-80.

Korthals Altes, W.K., Planning initiative: Promoting development by the use of options in Amsterdam, *Land Use Policy* 83, 2019, p. 13–21.

Letwin, O., *Independent Review of Build Out Rates: Draft Analysis, Ministry of Housing. Communities and Local Government*, London 2018, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/718878/Build_Out_Review_Draft_Analysis.pdf, geraadpleegd 5 juni 2019.

Van Angeren, J.R., 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2016- 1/2, p. 4-26.

Van Arnhem, P.C., *Minnelijke onteigening: eerste hulp voor ondernemers*, Utrecht: Steenhuijs 2019.

Van den Brand, J., *10 jaar Grondexploitatiewet: verleden, heden en toekomst van het kostenverhaal en regie op locatieontwikkeling*, Najaarscongres VVG 14 november 2018, https://vvg.nl/filelib/file/Najaarscongres%202018/Sheet%20Joop%20van%20den%20Brand.pdf, geraadpleegd 5 juni 2019.

Van Sandick, H.W. 'Het omgevingsplan: het 'Zwitsers zakmes' in de Omgevingswet', *Tijdschrift voor Bouwrecht*, 9, 2016-4, p. 325-333.