

‘De Aanvullingswet grondeigendom, oude wijn in nieuwe zakken?’

LTB 2016/35

In de periode 1 juli 2016 tot en met 16 september 2016 kan via een internetconsultatie door eenieder worden gereageerd op het ontwerp van de Aanvullingswet grondeigendom. Met de internetconsultatie is het ontwerp van de wettekst, zoals die de regering thans voor ogen staat, bekend geworden. Deze bijdrage is een eerste verkenning van de regeling over grondeigendom, die uiteindelijk zal worden geïntegreerd in de Omgevingswet.

Via de Aanvullingswet grondeigendom zullen de verschillende grondbeleidsinstrumenten die de grondeigendom raken (onteigening, voorkeursrecht, herverkaveling en kavelruil in het landelijk gebied, stedelijke kavelruil en gedoogplichten) worden toegevoegd aan de Omgevingswet. Ook wordt de paragraaf grondexploitatie uit de Wro ‘vereenvoudigd’ tot een hoofdstuk over kostenverhaal. Reeds in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is opgemerkt dat via een apart wetgevingsspoor een aanvullend wetsvoorstel over grondeigendom zal worden opgesteld (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 29). Achtergrond van het bij afzonderlijk wetsvoorstel aanvullen van de Omgevingswet, is tweeledig.

Ten eerste vanwege de wens van de regering de diverse wetten, die de grondeigendom raken, in één integrale regeling op te nemen. Daarnaast wilde de regering op dat moment nog onderzoeken welke reële behoefte er in de praktijk is aan een stedelijke herverkaveling en of daar een eenvoudige, bruikbare regeling voor zou kunnen worden ontworpen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, p. 322 – 323). In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is verder opgemerkt dat de bestaande wetgeving op het gebied van grondbeleid en eigendom, waar mogelijk, zal worden vereenvoudigd en verbeterd, (uiteraard) bezien tegen de achtergrond van de systematiek van de Omgevingswet.

In zijn brief van 25 november 2015 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 27 581, nr. 53) deelt de Minister van Infrastructuur en Milieu de eerste hersenspinsels van de regering over de vorm en inhoud van de Aanvullingswet met de Tweede Kamer. De vorm en inhoud zijn vervolgens nader uitgewerkt in het concept van de Aanvullingswet (hierna concept-Aanvullingswet), die ter consultatie is voorgelegd. Zie ook de bijdrage van Diana Frikkee

‘Behandeling brief van de Minister van I&M over grondbeleid’, LTB 2016/5.

Per instrument waarvoor de Aanvullingswet een regeling zal bieden, zal in deze bijdrage worden ingegaan op de nieuwe regeling en de wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling.

Voorkeursrecht

Het gemeentelijk (of liever publiekrechtelijk) voorkeursrecht is momenteel geregeld in de Wet voorkeursrecht gemeenten. Vestiging van het voorkeursrecht is mogelijk als gronden (in de toekomst zullen) zijn bestemd voor niet-agrarische doeleinden en waarvan het huidige gebruik afwijkt van de toekomstige bestemming. De vestigingseisen veranderen niet. Zie in dit verband pagina 21 en 22 van de concept-memorie van toelichting bij de concept-Aanvullingswet. De Aanvullingswet heeft het evenwel niet over bestemmingen, maar in verband met het jargon uit de Omgevingswet over functies.

Enkele in het oog springende wijzigingen ten opzichte van de huidige voorkeursrechtregeling in de Wet voorkeursrecht gemeenten zijn de volgende.

Op dit moment vervalt een voorkeursrecht dat is gevestigd op basis van een bestemmingsplan van rechtswege ná 10 jaren. Deze duur houdt verband met het uitgangspunt dat de betrokken grondeigenaren niet eindeloos worden geplaagd met het voorkeursrecht. De duur is gekoppeld aan de verplichting om bestemmingsplannen iedere 10 jaar te herzien. In de Omgevingswet is geen ‘houdbaarheidsdatum’ verbonden aan omgevingsplannen. De wetgever heeft mede tegen de achtergrond van de bescherming van de betrokken grondeigenaren een maximale geldingsduur van vijf jaar opgenomen (art. 9.11 lid 1 onder c van de concept-Aanvullingswet). Daarna vervalt het voorkeursrecht van rechtswege, tenzij het bevoegd gezag deze tijdig heeft verlengd. Verlenging met vijf jaren is één keer mogelijk.

Wanneer een eigenaar zijn grond wenst te vervreemden en hij deze grond aanbiedt aan het bevoegd gezag, maar het bevoegd gezag de grond niet wenst te kopen, vervalt de voorkeursrechtbeschikking van rechtswege. In het huidige systeem vervalt het voorkeursrecht niet, maar is de betrokken grondeigenaar vrij om te verkopen aan een derde. Het voorkeursrecht blijft op dit moment wel gelden voor die gronden.

In art. 9c Wvg is een repetitieverbod opgenomen dat betekent dat ná het eindigen van het voorkeursrecht gedurende een periode van twee jaar niet opnieuw op dezelfde vestigingsgrondslag een voorkeursrecht kan worden gevestigd. In de concept-Aanvullingswet is die termijn bepaald op drie jaar (art. 9.9 concept-Aanvullingswet).

Een logische verbetering van het voorkeursrecht is de regeling die een uitzondering op de aanbiedingsplicht in de zin van art. 9.15 concept-Aanvullingswet wegens ge-

¹ Ir. C.A.C. Frikkee is grondzakendeskundige bij en directeur van Overwater Grondbeleid Adviesbureau B.V. te Strijen, D.Frikkee@Overwater.nl, www.Overwater.nl. Mr. ing. C.F. van Helvoirt is als advocaat werkzaam bij Hekkelman Advocaten en Notarissen te Nijmegen, bij de sectie Overheid en Vastgoed, praktijkgroep Agribusiness & landelijk gebied, K.van.Helvoirt@Hekkelman.nl, www.Hekkelman.nl.

wichtige redenen (art. 9.18 concept-Aanvullingswet) mogelijk maakt. Op grond van deze bepaling kunnen grondeigenaren aan het college van burgemeester en wethouders verzoeken om een uitzondering op de aanbiedingsplicht te maken vanwege een gewichtige reden. Een dergelijke aanvraag kan worden gedaan bij overeenkomsten die leiden tot de realisatie van de nieuwe functie door de eigenaar zelf, overeenkomstig de eisen die het plan daaraan stelt (art. 9.18 lid 2 concept-Aanvullingswet). Aldus de concept-memorie van toelichting geeft deze uitzondering meer ruimte aan de eigenaar en aan initiatieven uit de markt en wordt aansluiting gezocht bij het zelfrealisatiebeginsel in het onteigeningsrecht.

Opvallend is het bepaalde in art. 9.3 lid 2 concept-Aanvullingswet. Hierin is bepaald dat bij de vervroegde vestiging van het voorkeursrecht (dus de vestiging van het voorkeursrecht zonder dat een omgevingsvisie of programma voorziet in een niet-agrarische functie, art. 9.3 lid 1 onder e concept-Aanvullingswet) wordt vermeld binnen welke periode een omgevingsvisie of een programma zal worden vastgesteld.

Hoewel de concept-memorie van toelichting bij de concept-Aanvullingswet hierover niets vermeldt, is de verplichting bij de vervroegde vestiging tot het informeren over het moment dat een omgevingsvisie of programma zal worden vastgesteld vermoedelijk ingegeven door de laatste volzin van het huidige art. 5 lid 1 Wvg. Die zin luidt:

"(...) In het besluit tot aanwijzing wordt aangegeven of nadien nog zal worden overgegaan tot het vaststellen van een structuurvisie."

Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot – voor zover hier van belang – wijziging van de Wvg, blijkt dat de wetgever met deze bepaling heeft beoogd de eigenaar inzicht te geven in de duur van het voorkeursrecht. In de memorie van toelichting wordt op pagina 57 over art. 5 Wvg het volgende opgemerkt:

"Dit artikel bevat de reeds bestaande mogelijkheid voor de gemeenteraad om in een vroeg stadium als er nog geen bestemmingsplan, projectbesluit of structuurvisie aanwezig is waarin de beoogde bestemming waarvan het huidige gebruik afwijkt is vastgelegd, een voorkeursrecht te vestigen. Het is aan de gemeente om per locatie te beoordelen bij welke planvormen een voorkeursrecht nodig is. Wenselijk is dat eigenaren in een gebied vroeg in het proces kunnen zien hoe lang het voorkeursrecht ongeveer zal gelden. Hiertoe is in de laatste volzin van het eerste lid bepaald dat de gemeenteraad bij het vestigen van het voorkeursrecht inzicht geeft in de te verwachten vervolgstappen. De gemeenteraad dient aan te geven of ze eerst een structuurvisie vast zal stellen of overgaat tot het nemen van een projectbesluit dan wel direct een bestemmingsplan vaststelt.(...)". (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 938, nr. 3, p. 57.)

Naar onze mening volgt uit de dwingende redactie van art. 5 Wvg en wat in de parlementaire stukken over de verplichte inzage in het planvormingsproces is opgemerkt, dat zonder mededeling ex art. 5 Wvg geen verlen-

ging mogelijk is door het (alsnog) vaststellen van een structuurvisie. Te meer nu deze verplichting juist ziet op de bescherming van de belangen van de betrokken grondeigenaren. Met andere woorden, als geen mededeling ex art. 5 lid 1 Wvg in het aanwijzingsbesluit is opgenomen, kan het voorkeursrecht niet worden verlengd door vaststelling van een structuurvisie. In dat geval is verlenging uitsluitend nog mogelijk door vaststelling van een bestemmingsplan.

Ten slotte wijkt de redactie van art. 9.3 lid 2 concept-Aanvullingswet af van die van art. 5 lid 1 Wvg, in die zin dat in de concept-Aanvullingswet ervan uitgegaan wordt dat een omgevingsvisie of programma zal worden vastgesteld. Gezien de (parlementaire) voorgeschiedenis van de informatieplicht over het planvormingsproces, zijn wij van oordeel dat ingeval bij de vervroegde vestiging een voorkeursrecht nog enkel kan worden verlengd door vaststelling van een omgevingsplan.

Onteigening

De Aanvullingswet behelst een fundamentele herziening van het onteigenings(proces)-recht. De onteigeningswet die dateert uit 1841, houdt op te bestaan als afzonderlijke wet en wordt vervat in een regeling. Daarmee wordt Nederland in Europa het enige (!) land dat niet meer beschikt over een afzonderlijke onteigeningswet.

De rechtspraktijk is het vrijwel unaniem niet eens met deze ingrijpende en fundamentele wijziging omdat men over het algemeen goed met deze wet en de daarbij behorende jurisprudentie kan werken. Ook wordt het er niet 'eenvoudiger en beter' op doordat de bepalingen over onteigening verspreid in de Omgevingswet komen te staan. Onteigening wordt geregeld in hoofdstuk 11 van de Omgevingswet voor wat betreft de onderdelen algemene bepalingen, de onteigeningsbeschikking, de verzoekprocedure, de onteigeningsakte, niet verwezenlijken onteigeningsbelang en uitsluiting bestuursrechtelijke handhaving. De schadeloosstelling komt pas na de (stedelijke) herverkaveling (hoofdstuk 12) en de nieuwe regeling voor kostenverhaal (hoofdstuk 13). Pas in Afdeling 15.3 staan de bepalingen over de berekening van de schadeloosstelling voor onteigening en over de gerechtelijke procedure tot vaststelling van die schadeloosstelling. In hoofdstuk 16 is, na bepalingen over de voorkeursrechtbeschikking en de gedoogplichtbeschikking, de totstandkoming van de Onteigeningsbeschikking geregeld (paragraaf 16.3.8). Ten slotte zijn verderop in dit hoofdstuk de bepalingen over beroep en hoger beroep te vinden.

De onteigeningsprocedure

Er wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen enerzijds het publiekrechtelijke spoor waarin het onteigeningsbesluit tot stand komt en anderzijds het civielrechtelijke spoor waarin de schadeloosstelling wordt vastgesteld. De procedure wordt als volgt: de onteigeningsbeschikking wordt genomen en getoetst binnen de bestuursrechtelijke kolom. Het bestuursorgaan, dat in het algemeen belang tot onteigening over wil gaan, hoeft in de nieuwe regeling niet langer de Kroon te verzoeken de

onroerende zaken bij koninklijk besluit aan te wijzen. Gemeenten, waterschappen, provincies en ministers die het aangaan, krijgen in de Omgevingswet zelf de bevoegdheid om te besluiten tot onteigening. Dit is in feite terug naar de situatie van voor 2010 (invoering Crisis- en herstelwet), toen de gemeente ook zelf het onteigeningsbesluit nam, maar dit aan de Kroon ter goedkeuring voor moest leggen. De motivering van de onteigeningsbeschikking, die volgens de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht zal worden voorbereid, zal berusten op de huidige criteria algemeen belang, noodzaak en urgentie die onverkort blijven gelden en wettelijk zullen worden vastgelegd. Er is geen noodzaak als er niet een redelijke poging tot minnelijke verwerving is ondernomen en als de eigenaar bereid en in staat is tot zelfrealisatie (de criteria daarvoor worden ook in de wet opgenomen).

De Kroon komt in de nieuwe regeling niet terug, wat een aanzienlijke verarming van de rechtsbescherming oplevert. De minister denkt dit op te kunnen lossen door het formeel instellen van een onafhankelijke adviescommissie, aan wie de gemeente het voorgenomen onteigeningsbesluit na de verwerking van de zienswijzen moet voorleggen. Een negatief advies kan echter gemotiveerd worden genegeerd. Volgens de minister wordt, door in twee instanties beroep open te stellen tegen de onteigeningsbeschikking bij de bestuursrechter, gewaarborgd dat een rechthebbende rechtsbescherming verkrijgt die gelijkwaardig is aan het huidige stelsel met de Kroon, staat in de ontwerp-memoriet van toelichting te lezen:

"De eigendomsrechten van burger en bedrijfsleven veranderen niet vergeleken met de huidige wetgeving; de rechtsbescherming is ten minste gelijkwaardig."

Met deze stelling zijn wij het niet eens. Een rechthebbende die om wat voor reden dan ook verzuimt een zienswijze in te dienen tegen de ontwerp-onteygeningsbeschikking, is na het nemen van het besluit door bijvoorbeeld de gemeente in één klap onteigend, zonder dat daar een rechter aan te pas is gekomen. Ook zullen dit beroep en het hoger beroep de snelheid van het onteigeningsproces niet ten goede komen, ondanks het feit dat de bestuursrechter dan wel binnen zes maanden uitspraak moet doen.

Met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt de onteigening onherroepelijk en kan deze worden ingeschreven in de openbare registers. Indien de beroepstermijn verloopt, zonder dat de rechthebbende een beroepschrift heeft ingediend, wordt de onteigeningsbeschikking reeds dan onherroepelijk. Volgens de minister is toetsing door de civiele rechter van het onteigeningsbesluit van de Kroon in dit stelsel niet langer nodig en verval. Voorwaarden voor inschrijving blijven onverminderd dat de grondslag in bijvoorbeeld het omgevingsplan of het projectbesluit onherroepelijk is, dat de plaatsopneming door de rechtbankdeskundigen gereed is en dat het voorschot op de schadeloosstelling is betaald.

De schadeloosstellingsprocedure

De schadeloosstellingsprocedure zal vorm krijgen volgens de nieuwe civielrechtelijke procedureregels zoals die zijn voorgesteld in het kader van het programma Kwaliteit en Innovatie. Ongewijzigd blijft dat de rechter de schadeloosstelling zelfstandig dient vast te stellen, ongeacht de aangeboden schadeloosstelling. Nadat de onteigeningsbeschikking is vastgesteld, kan de gemeente of bijvoorbeeld het rijk een verzoek tot schadeloosstelling indienen. De rechtbank gelast meteen een mondelinge behandeling en benoemt bij het uitblijven van overeenstemming een oneven aantal deskundigen. Niet is in de concept-Aanvullingswet het gebruikelijke aantal van drie deskundigen opgenomen, een gemiste kans. Nog steeds blijft het mogelijk om slechts één deskundige te benoemen, iets wat in de praktijk als onwenselijk wordt beschouwd.

Inschrijving onteigeningsakte

De onteigening komt tot stand door de inschrijving van de onteigeningsakte in de openbare registers. De akte wordt door een notaris opgemaakt nadat de onteigeningsbeschikking en de planologische onderlegger, waarvoor onteigend wordt, onherroepelijk zullen zijn geworden en de plaatsopneming is geschied en de voorlopige schadeloosstelling (100% van het laatste aanbod) is betaald.

Herverkaveling en kavelruil in het landelijk gebied

Ten aanzien van de (nieuwe) regels over de inrichting (door herverkaveling en kavelruil) van het landelijke gebied, kunnen we kort zijn. In de evaluatie van de Wet inrichting landelijk gebied ('Evaluatie landinrichtingsinstrumentarium Wet inrichting landelijk gebied', Alterra Wageningen UR en Instituut voor Agrarisch Recht, december 2014, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014 – 2015, 33 962, nr. 11) zijn de onderzoekers tot de conclusie gekomen dat er geen redenen zijn om het bestaande landinrichtingsinstrument te wijzigen. Het huidige landinrichtingsinstrumentarium biedt een meerwaarde bij meervoudige opgaven in het landelijke gebied. Herverkaveling wordt vooral ingezet voor grootschalige, complexe inrichtingsopgaven in het landelijk gebied met een duidelijke landbouwcomponent, waarvoor gronden op grote schaal moeten kunnen worden geruild. Deze achtergrond heeft de regering ertoe gezet de regelingen van de Wet inrichting landelijk gebied te incorporeren in de Omgevingswet via de Aanvullingswet. Naast kleine technische aanpassingen van de regelingen, zijn de inrichtingsregels aangepast op de systematiek van de Omgevingswet. Dit betekent dat het huidige inrichtingsplan zal worden vervangen door één of meer van de kerninstrumenten van de Omgevingswet. Uitgangspunt daarbij is dat de provincies op dezelfde wijze landinrichting kunnen toepassen als onder de huidige wetgeving.

Stedelijke kavelruil

Stedelijke kavelruil is een nieuw instrument voor private partijen om eenvoudiger zelf problemen op te lossen in de huidige verkaveling van gronden of in de locatie van onroerend goed. Dit instrument is gebaseerd op de regeling voor ruilverkaveling bij overeenkomst van de WILG. Het instrument is beter toegespitst op kleinschaliger projecten en is volgens de ontwerp-memorie van toelichting goedkoper dan de huidige mogelijkheden van kavelruil. Het geeft initiatiefnemers meer mogelijkheden om samen nieuwe ontwikkelingen te kunnen realiseren, zonder dat actief ingrijpen van de overheid nodig is. Gekozen is voor een wettelijke regeling met een vrijwillig karakter, afdwingbare herverkaveling is overbodig (onteigening is al mogelijk) en ongewenst (grote inbreuk op het eigendomsrecht, omdat private partijen gedwongen zouden kunnen worden om risicodragend te participeren in herontwikkeling en in een slechtere positie dan bij onteigening zouden kunnen komen). De regeling zal het mogelijk maken om meerdere ruilen in één ruilakte onder te brengen. Daarnaast zal de regeling waarborgen dat onverwachte gebeurtenissen (zoals overlijden, faillissement of verkoop) een eenmaal afgesproken kavelruil niet kunnen doorkruisen. Eigenaren kunnen de gemeente vragen een onvindbare eigenaar te onteigenen en afspreken om na de onteigening het onroerend goed over te nemen en de kosten van de onteigening te vergoeden. De gemeenteraad kan de locatie van het initiatief in het omgevingsplan aanwijzen als moderniseringslocatie, wat tot gevolg heeft dat het gebruik van bestaande bouwwerken wordt aangemerkt als afwijkend van de toegedeelde functie en een grondslag voor onteigening kan zijn als een eigenaar niet overgaat tot modernisering of vervanging van die bouwwerken.

De regeling stelt een aantal voorwaarden aan de toepassing van het instrument. Er moeten in ieder geval drie partijen onroerende zaken inbrengen en ten minste twee partijen moeten uiteindelijk onroerende zaken behouden. De ruilvereenkomst moet schriftelijk worden aangegaan en de notaris maakt de ruilakte op. Hij schrijft deze ook in het Kadaster in.

Er is onderzoek gedaan naar de wettelijke transactiekosten bij stedelijke herverkaveling. Deze blijken van beperkte betekenis bij het wel of niet doorgaan van projecten, waardoor de wetgever het niet nodig acht om een vrijstelling overdrachtsbelasting in de wet op te nemen. Het in het verleden behaalde resultaat met kavelruilen in het landelijke gebied doet geen opgeld voor de stedelijke verkaveling. De vergelijking met de herverkaveling in het landelijk gebied gaat ook mank. Bij kavelruil in het landelijk gebied gaat het immers om herinrichting van onder meer landbouwgronden als productiemiddel. De herinrichting leidt tot een efficiëntere bedrijfsvoering voor de landbouw, wat voor de landbouw een jaarlijks terugkerend voordeel oplevert. Van een dergelijke efficiëntieslag met een herhalend voordeel is bij stedelijke kavelruil veelal geen sprake. Vooralsnog lijkt de voorgestelde regeling weinig nieuws te bevatten ten opzichte van de huidige situatie, met uitzondering van de zakelijke werking.

Kostenverhaal

In de Aanvullingswet wordt een aantal wijzigingen in de regeling van het kostenverhaal (nieuwe terminologie in plaats van grondexploitatie) in hoofdstuk 13 van de Omgevingswet opgenomen. De wijzigingen hebben als doel het kostenverhaal te vereenvoudigen, verbeteren en flexibeler te maken. In de visie van het kabinet past het niet om afroeping van de winsten van gebiedsontwikkeling door gemeenten mogelijk te maken. De mogelijkheden van kostenverhaal worden voorspelbaarder gemaakt voor marktpartijen en geschikter voor uitnodigingsplanologie. De toepassing van de regels voor kostenverhaal is alleen aan de orde als sprake is van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteit en als het bevoegd gezag kosten maakt voor werken, werkzaamheden en maatregelen (de vroegere grondexploitatiekosten) die ten gunste komen van de aangewezen activiteiten (art. 3.11 concept-Aanvullingswet).

De plicht een exploitatieplan vast te stellen komt te vervallen, ook de bepalingen over locatie-eisen, woningbouwcategorieën en fasering zijn geschrapt, omdat deze al in het omgevingsplan zelf kunnen worden opgenomen. Er wordt voor het kostenverhaal vastgehouden aan de huidige criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid. De kostensoorten die kunnen worden verhaald, worden limitatief opgenomen in de uitvoeringsregeling van het wetsvoorstel. Die lijst zal zowel toepasbaar zijn op kosten die worden gemaakt binnen het gebied, als op gebiedsoverstijgende kosten.

In het Aanvullingsbesluit grondeigendom worden onder andere regels gesteld over het berekenen van de bijdragen van het kostenverhaal. De in het omgevingsplan opgenomen rekenregels kunnen worden aangepast, wanneer alternatieve initiatieven zich voordoen (art. 3.12 concept-Aanvullingswet). Tegen de rekenregels en de daadwerkelijke verdeling van de kosten staat rechtsbescherming open voor de initiatiefnemer en de eigenaar, voor zover die als belanghebbenden zijn aan te merken. De verplichting tot kostenverhaal blijft bestaan, maar de gemeenteraad krijgt meer ruimte om gemotiveerd van deze verplichting af te wijken (art. 3.11 concept-Aanvullingswet). In het Aanvullingsbesluit grondeigendom zullen hiervoor eenduidige voorwaarden worden opgenomen. Rechtsgelijkheid, het voorkomen van onverantwoorde financiële risico's voor gemeenten en het voorkomen van ongerechtvaardigde staatssteun zijn daarbij uitgangspunten. De verplichte macroaftopping wordt losgelaten maar blijft wel mogelijk, hierdoor hoeven de opbrengsten niet meer vooraf te worden berekend en wordt de regeling ook geschikt voor organische gebiedsontwikkeling en globale omgevingsplannen (art. 3.12 concept-Aanvullingswet). Voorafgaand aan het realiseren van een activiteit moet de initiatiefnemer een aanvraag doen voor een beschikking 'bestuursrechtelijke geldschuld', in aansluiting op titel 4.4 Awb. De activiteit kan pas worden gerealiseerd als de geldschuld, berekend op basis van de rekenregels gedifferentieerd per gebruiksvorm in het omgevingsplan, is voldaan. Het is niet langer nodig om het moment van kostenverhaal te kunnen doorschuiven. In het omgevingsplan moet een afrekenmoment worden

opgenomen, waarbij betaalde geldsommen na verloop van een daartoe in het omgevingsplan bepaalde termijn of realisatiegraad worden herberekend (art. 13.6 concept-Aanvullingswet).

voudiger **en** verbeterd **en** dat het flexibeler wordt. De praktijk zal het naar verwachting in 2019 gaan uitwijzen.

Belang voor de praktijk

Met deze bijdrage is beoogd inzicht te geven in de wijzigingen die op stapel staan met de Aanvullingswet Grondeigendom en de Omgevingswet. Met uitzondering van de fundamentele herziening van de onteigeningsprocedure en de introductie van de stedelijke kavelruil, brengen de integratie van de bestaande wetten en regelingen die de grondeigendom raken materieel geen wijzigingen met zich mee. De wijzigingen hebben meer het karakter van afstemming op de nieuwe (plan)systematiek van de Omgevingswet.

Wat betreft de voorgestane wijziging van de onteigeningsprocedure, wordt wel degelijk afbreuk gedaan aan de bestaande rechtsbescherming, ondanks de verzekering van de wetgever dat dit niet zo is. Waar op dit moment de onteigenende overheid de eigenaren van te onteigenen percelen (actief) moet betrekken in het onteigeningsgeding – waar nog eens (marginaal) de publiekrechtelijke toestemming tot onteigening wordt getoetst – moet nu de eigenaar zelf een procedure starten door een zienswijze in te brengen en vervolgens beroep in te stellen tegen het onteigeningsbesluit. Bij het niet (tijdig) gebruikmaken van de rechtsmiddelen, verkrijgt het onteigeningsbesluit formele rechtskracht. De Kroon en de civiele rechter komen er niet meer aan te pas.

Dat betekent dat het onteigeningsbesluit geacht wordt rechtmatig te zijn, zowel wat de wijze van tot stand komen als wat de inhoud betreft. Eventuele onrechtmatigheden die aan het onteigeningsbesluit kleven, kunnen vanwege de formele rechtskracht niet meer aan de onteigenende overheid worden tegengeworpen. Hoe rechtens onjuist het onteigeningsbesluit ook mag zijn. Het moge duidelijk zijn dat de praktijk het niet met deze ingrijpende wijziging eens is.

Ten aanzien van de stedelijke kavelruil is het maar zeer de vraag of veel en effectief van deze regeling gebruik zal worden gemaakt. Vooral het ontbreken van het afdwingen van medewerking van alle bij de verkaveling betrokken eigenaren, maakt de regeling weinig interessant. Enkel in die gevallen waar een beperkt aantal eigenaren is betrokken, die bovendien hetzelfde gemeenschappelijke belang hebben, zal dit instrument effectief kunnen worden ingezet.

Opgemerkt wordt dat in die gevallen op dit moment ook afspraken zouden worden gemaakt. Het instrument heeft daarvoor geen meerwaarde.

Wat betreft het kostenverhaal brengt het voorstel met zich mee dat gemeenten op verschillende manieren kosten kunnen verhalen en verdelen, met behoud van de mogelijkheden van de huidige regeling. Hierdoor wordt volgens het kabinet de regeling geschikt voor groei- en krimpsituaties, voor uitleg- en herstructurering, voor grootschalige en kleinschalige projecten en voor uitnodigingsplanologie en organische ontwikkeling. De vraag is of met deze regeling het kostenverhaal inderdaad **en** een-